

Lineamientos para la  
constitución y gestión de las

# ZONAS DE RESERVA CAMPESINA



Agricultura



UPRA

Gustavo Francisco Petro Urrego  
**Presidente de la República de Colombia**

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

Martha Viviana Carvajalino Villegas  
**Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural**

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

Dora Inés Rey Martínez (e)  
**Directora general**

Juan Carlos López Gómez  
**Secretario general**

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

Alexander Rodríguez Romero  
**Director técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras**

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

Adriana Pérez Orozco  
Emiro José Díaz Leal  
Juan Hernando Velasco Lozano  
Mónica Cortés Pulido  
Sandra Milena Ruano Reyes  
**Asesores**

Dora Inés Rey Martínez  
**Directora temática**

Stella Cecilia Pinto  
Jeimy Lorena Gonzalez  
Luz Dary Ayala Pérez  
Valentina Montealegre  
Andrea Cristina Herrera  
Heider Danilo Téllez  
Juan Hernando Velasco

**Autores**

Ricardo Prada  
Natalia Montes  
Ginna Marcela Flórez  
Juliana Sabogal  
Álvaro Sánchez  
Fabián Ardila  
Gloria Lorena Villegas

**Colaboradores**

Gina Paola Montoya  
Adrian Smith Manrique  
Jecsan Contreras

**Revisores**

Equipo Oficina TIC

**Representación cartográfica**

Johana Trujillo Moya

**Coordinación equipo publicaciones**

Gustavo Adolfo Patiño Diaz

**Corrección de estilo**

Felipe Alejandro García Barbosa

**Diseño y diagramación**

Andrés Paz Duarte  
Édgar Mauricio Carrillo  
**Banco de imágenes UPRA**

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: S. Pinto, J. González, L. Ayala, V. Montealegre, A. Herrera, H. Téllez, y J. Velasco. (2024). *Lineamientos para la constitución y gestión de las Zonas de Reserva Campesina*. UPRA. <URL de ubicación del documento>

## Tabla de Contenido

<b>Lista de siglas y abreviaturas .....</b>	<b>6</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>11</b>
Alcance .....	14
<b>2. Antecedentes .....</b>	<b>15</b>
2.1. Contexto general.....	15
2.2. Contexto sectorial .....	17
2.3. Marco jurídico.....	19
2.3.1. Contexto de Derecho Internacional .....	20
2.3.2. Constitución Política de 1991 y su modificación. ....	22
2.3.3. Decreto 1777 de 01 de octubre de 1996 “por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina” .....	30
2.3.4. El Acuerdo 024 de 25 de noviembre de 1996 “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.....	33
2.3.5. Decreto 3600 de 20 de septiembre de 2007 “por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.” .....	39
2.3.6. Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras “ .....	40
2.3.7. Ley 2294 de 19 de mayo de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” .....	42

2.3.8. Decreto 1147 de 13 de septiembre de 2024 "Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina" ..... 44

**3. Lineamientos para la articulación institucional en la constitución y consolidación de las ZRC .....47**

3.1. Lineamientos en el proceso de constitución de las ZRC ..... 49

3.2. Lineamientos generales para la Gestión de los Planes de Desarrollo Sostenible ..... 56

**4. Lineamientos para promover la eficiencia en los procesos de constitución de las ZRC .....61**

4.1. Lineamientos para la priorización de solicitudes de constitución de ZRC .. 61

4.2. Lineamientos generales para impulsar el ordenamiento social de la propiedad ..... 63

4.2.1. Lineamientos para la Unidad Agrícola Familiar excepcional ZRC ..... 67

4.2.2. Lineamientos para la Identificación de predios de la ZRC a través de la Matrícula Inmobiliaria. .... 70

**5. Lineamientos para incorporar enfoque de derechos .....79**

5.1. Lineamientos para la incorporación del enfoque de género con énfasis en mujer rural ..... 79

5.2. Lineamientos para incorporar el enfoque DHAA ..... 88

**6. Lineamientos de formulación y gestión de los PDS.....96**

6.1. Lineamientos de género para orientar los PDS con enfoque en mujer rural. .... 100

6.2. Lineamientos para la incorporación del enfoque agroecológico..... 104

6.3. Lineamientos para el monitoreo y seguimiento a los Planes de Desarrollo Sostenible ..... 112

**7. Lineamientos para armonizar el Plan de Desarrollo Sostenible al ordenamiento territorial.....119**

7.1. Lineamientos para articular los planes de desarrollo Sostenible con el ordenamiento territorial.....	119
7.2. Lineamientos nivel 2 de los determinantes de ordenamiento territorial	124
7.3. Lineamientos para la adopción de las ZRC en la Función amortiguadora del SPNN .....	129
7.4. Lineamientos para armonizar las Zonas de Reserva Campesina con Zonas de Reserva Forestal (Ley 2da de 1959).....	133
7.5. Lineamientos para el fortalecimiento y articulación de las ZRC.....	141
7.6. Mecanismos para facilitar la formulación completa y ejecución de los proyectos. ....	145
<b>Referencias .....</b>	<b>149</b>

Documento en Validación

## Lista de siglas y abreviaturas

ACFEC	Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria de Colombia
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
APPA	Áreas de Protección para la Producción de Alimentos
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CD	Comité Directivo
CI	Comité Interinstitucional
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FA	Frontera Agrícola
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ha	Hectáreas
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPPTA	Instrumento Predial para la Planificación Agroecológica
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
RRI	Reforma Rural Integral
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINRADR	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
SNRA	Sistema Nacional de Reforma Agraria
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PNIS	Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZRH	Zona Relativamente Homogénea
FMI	Folio de Matrícula Inmobiliario

## Glosario

**Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria - ACFEC:** Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y co-evolucionan combinando funciones económicas, sociales y ecológicas políticas y culturales (MADR, 2017), modificado por la Resolución 175 /2024 del MADR.

**Agroecología:** modo de gestión de sistemas agroalimentarios resilientes y soberanos, que se basan tanto en los conocimientos tradicionales y ancestrales como en los conocimientos científicos, toman en cuenta la diversidad de los actores de las agriculturas para la vida y se integran con los consumidores en la producción, transformación y consumo de alimentos saludables, la protección de bienes comunes y generación de formas de economía propia, para el buen vivir y la transformación humana, social y política. Así mismo, promueve en las organizaciones sociales un proceso sistemático de incidencia política, en favor, de sus derechos y la justicia social. (MinAgricultura, 2024)

**Circuitos cortos de comercialización.** Los circuitos de proximidad o circuitos cortos de comercialización "son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos (locales) o de temporada sin intermediario – o reduciendo al mínimo la intermediación – entre productores y consumidores,

según el numeral 3 de la Resolución 464 de 29 de diciembre de 2017 de MADR. (MADR, 2017).

**APPA: Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.** Son aquellas destinadas a la producción de alimentos que, con su respectiva zonificación y restricciones de uso, se constituyen en determinantes de ordenamiento territorial y norma de superior jerarquía, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, con la naturaleza jurídica y alcance señalados en dicho artículo, en tanto hacen parte de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación y gozan de especial protección del Estado, ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional y que deben preservarse y mantenerse en el tiempo. Se constituyen en normas de superior jerarquía para los municipios y distritos del país, en sus propios ámbitos de competencia de acuerdo con la constitución y las leyes. Resolución 161 de 2024 MinAgricultura.

**CMDR: Consejo Municipal de Desarrollo Rural.** Instancia superior de concentración entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar proyectos objeto de cofinanciación según artículo 89 de la Ley 160 de 1994.

**FA: Frontera Agrícola.** Es el límite del suelo rural donde se permiten y promueven las <sup>1</sup>actividades agropecuarias y reconoce aquellas áreas en las que, por consideraciones legales, políticas y técnicas, están restringidas. Adaptada de la Resolución 261/2018.

**PDS: El Plan de Desarrollo Sostenible.** Instrumento de planeación territorial del campesinado para la organización y consolidación de ZRC que contiene la visión campesina del territorio del proceso organizativo impulsor, sus

---

<sup>1</sup> Actividad agropecuaria: agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y forestal.

estrategias, objetivos, programas y proyectos de interés económico, social, cultural y ambiental en el corto, mediano y largo plazo, cuya ejecución contribuye a materializar la reforma agraria, la reforma rural integral y el desarrollo rural en ZRC” artículo 3 del Decreto 1147 de 2024.

**SINRADR: Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.**

Mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria y la reforma rural integral, desarrollando los mandatos y salvaguardas contenidas en el acuerdo de Paz, con el fin de mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de vida de los trabajadores agrarios, y las personas, comunidades campesinas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas; y proteger y promover la producción de alimentos, sus economías propias y consolidar la paz con enfoque territorial (artículo 51 de la Ley 2294 de 2023, que modifica el artículo 2 de la Ley 160 de 1994) definido dentro de Ley 2294 del 19 mayo 2023 (Congreso de la República, 2023).

**ZRC: Zonas de Reserva Campesina.** Son las áreas geográficas delimitadas por el Consejo Directivo de la ANT donde se desarrollan procesos de colonización o predomina la existencia de tierras baldías y las áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas para el ordenamiento social y ambiental de la propiedad. Su objeto principal es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas, (Ley 160 de 1994).

# 1. Introducción

Este documento presenta los lineamientos fundamentales para la constitución, gestión y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Colombia, a través de un enfoque integral que promueva la sostenibilidad social, económica y ambiental en el contexto de la Reforma Rural Integral.

El marco normativo de las ZRC, fundamentado en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto Ley 902 de 2017, ha sido reforzado recientemente por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 "Colombia: Potencia Mundial de la Vida" y por el Decreto 1147 de 2024.

Es a partir del Decreto Ley 902/2017 que se definen las ZRC como instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural, lo cual hace que la figura deba ser analizada a la luz de las transformaciones institucionales y reglamentarias vigentes. Adicional a ello, en el Decreto 1147/2024 se eleva el alcance de las ZRC en el Artículo 2.14.13.1. como formas de territorialidad campesina que se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT en las áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, delimitación y ordenamiento social de la propiedad rural, en zonas de colonización, y en las regiones donde predomine la existencia de tierras baldías.

Estos instrumentos establecen un enfoque claro hacia la protección de la economía campesina, la formalización de la propiedad, la gestión de tierras rurales con fines sostenibles y la autonomía territorial. Por otro lado, es relevante precisar que, a pesar de los avances mencionados y la viabilidad en la delimitación y constitución de las ZRC, la baja consolidación de las zonas ya existentes requiere de un análisis profundo de las causas que limitan su desarrollo.

En cuanto a los avances en materia de delimitación y constitución de ZRC, para el primer semestre del año 2024 se cuenta con la delimitación de 14 figuras a nivel nacional, sin embargo, existen también más de 26 solicitudes en espera de trámite por parte de Agencia Nacional de Tierras –ANT con acta de inicio y con la necesidad de dar atención oportuna a las mismas. A este respecto, es preciso indicar que el Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT) refiere en su Artículo 22 que, entre otros, es función de la Dirección de Acceso a Tierras:

*12. Proponer la delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina y de desarrollo empresarial para aprobación del Consejo Directivo.*

*13. Hacer seguimiento a la ejecución de los procedimientos administrativos para la delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina y zonas de desarrollo empresarial.*

Para avanzar en los procesos de constitución y consolidación de las ZRC, es importante analizar con más nivel de profundidad los principales aspectos que han generado no solo retrasos en la atención de las solicitudes de aspiración de ZRC sino también la baja consolidación de las zonas que se han constituido hace más de 20 años; en ese escenario, es relevante tener en cuenta el contexto normativo, institucional (administrativo) y de operación para armonizar los procedimientos administrativos, lo que implica revisar y ajustar los esquemas de coordinación y apoyo técnico para facilitar el cumplimiento de requisitos y condiciones establecidas para la gestión de estas figuras.

A su vez, se hace necesario realizar un análisis para lograr una buena formulación e implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible-PDS, como instrumento fundamental para desarrollar y potenciar la figura, en ese orden de ideas, se plantean retos importantes que aborden cada una

de las etapas de gestión de los PDS y de acciones de seguimiento en su implementación.

Con el fin de establecer las prioridades en materia de actualización o ajuste de los procedimientos relacionados con las ZRC, se parte de los resultados del análisis realizado mediante la construcción de un árbol de problemas, cuyos resultados orientan sobre las principales acciones a emprender para contribuir en la consolidación de estas zonas como figuras de ordenamiento social de la propiedad.

En este ejercicio, y dentro del direccionamiento de política nacional y sectorial vigente, se identificaron las principales líneas de trabajo, según las causas identificadas como limitantes en la consolidación de las ZRC, y se generan orientaciones específicas para mejorar el desempeño de las entidades del sector con competencias para la constitución y consolidación de estas zonas.

Los lineamientos se organizan en 7 categorías en consideración a las causas que limitan la consolidación de la figura y proponen pautas que fortalezcan y mejoren la eficiencia y eficacia de la acción institucional para desarrollar los procesos y procedimientos aplicados en la constitución de ZRC.

Estos lineamientos representan un paso clave hacia la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina como territorios rurales sostenibles, donde la economía campesina pueda florecer y donde la equidad en la distribución de la tierra sea una realidad.

Finalmente, a nivel de estructura del documento, para cada grupo de lineamientos se propone una breve síntesis del problema a resolver, se plantea un precepto que apunta a una meta general, y se describen las respectivas orientaciones.

## Alcance

Es preciso indicar que de conformidad con el artículo 3 del 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”, la UPRA tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, para lo cual planifica, produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el Ordenamiento Social de la Propiedad de la Tierra Rural - OSPR, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Así las cosas, desde UPRA se elabora el presente documento en el que se proponen los lineamientos que orientan desde la perspectiva del ordenamiento social de la propiedad rural las acciones y responsabilidades a nivel sectorial que contribuyan de manera articulada a la consolidación de la figura y al cumplimiento de sus objetivos estratégicos. En ese sentido, se tuvieron en cuenta las principales problemáticas identificadas para la gestión de las zonas como instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural en su dimensión social, económica y ambiental.

Teniendo en cuenta las competencias de las entidades del sector para la gestión y consolidación de las ZRC, la UPRA propone los lineamientos principalmente dirigidos a la ANT como entidad encargada de poner en marcha los procedimientos administrativos para la delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina y acompañar y hacer seguimiento a su implementación; a su vez, estos lineamientos pueden ser un insumo que contribuye en la orientación de los desarrollos específicos que deberá realizar la ANT para estandarizar las metodologías, procedimientos y contenidos de los PDS conforme a lo establecido en el artículo 2.14.13.9 del Decreto 1147 de 2024.

## 2. Antecedentes

### 2.1. Contexto general

Las ZRC, tienen su origen a partir la organización y las luchas campesinas que surgen en varias zonas rurales a nivel nacional debido al cúmulo incumplimientos sobre la atención a las necesidades básicas de las comunidades campesinas, la crisis económica en entornos de violencia, la falta de inversión del Estado, las oleadas de desplazamiento forzado de las comunidades y en conjunto la falta de garantía de derechos para las comunidades campesinas. Estas memorias y relatos se ven reflejados en los estudios registrados desde los años ochenta por expertos como el antropólogo Darío Fajardo (Fajardo, 2000).

En ese sentido, "una de las reivindicaciones de estas comunidades era la titulación de las tierras que venían trabajando como requisito para recibir la atención del Estado en créditos, asistencia técnica y demás componentes del llamado "desarrollo rural", particularmente ausente en las regiones de colonización" (Fajardo, 2000). Es por ello que, desde su origen y demás atribuciones que se le han dado a la figura, estas zonas se consideran relevantes dentro del ordenamiento territorial, fomentan la participación y organización comunitaria, la preservación de las tradiciones culturales y el patrimonio de las comunidades campesinas.

Es a partir de estas y otras necesidades que las comunidades convierten a la figura en una apuesta legítima permanente de territorialidad campesina y exigen su reconocimiento por parte del Estado. Fajardo plantea que las Zonas de Reserva Campesina pueden ser una estrategia de desarrollo regional y un instrumento contra el desplazamiento forzado, como parte de una reforma agraria, de manera prioritaria en el interior de la frontera agrícola, si el Estado garantiza los derechos de la propiedad sobre la tierra de los miembros de estas comunidades (Fajardo, 2000).

De conformidad con el marco constitucional, el cual se consolida en el año 2023 con el Acto Legislativo 01, el cual modificó los contenidos del artículo 64 superior, es objeto del Estado la regularización de las ocupaciones y aprovechamientos en las tierras baldías, con especial preferencia y en beneficio de los campesinos de escasos recursos para la adjudicación, así como para el establecimiento de ZRC para el fomento de la pequeña propiedad rural (Artículo 1º). (Congreso de Colombia, 1994). Se transcribe lo señalado anteriormente, en el entendido que el acto legislativo 01 de 2023, que modifica el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, menciona que:

*El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*

El Decreto Ley 902 de 2017 refiere que las ZRC contribuyen a cumplir los objetivos de la Reforma Rural Integral y determina que estas zonas son incluidas como unas de las áreas a focalizar con medidas de acceso y formalización de tierras.

Adicional a ello, las ZRC son relevantes en el marco de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida" (Ley 2294 del 19 de mayo de 2023), a partir del cual estas zonas participan de dos frentes de acción:

En primer lugar, son nombradas en la modificación de las 'Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia en los planes de ordenamiento territorial (artículo 10 de la Ley 388 de 1997), en lo cual, las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación se tienen como determinantes de 'Nivel II':

*Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la*

*Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

En segundo término, se da relevancia a las ZRC, en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural – SINRADR, planteado como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la RA-RRI. Lo anterior, dado que este sistema se divide en ocho subsistemas y el subsistema dos se refiere específicamente a la “...delimitación, constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina ...” (Ley 2294 de 2023 “Colombia: Potencia Mundial de la Vida”, artículo 52).

Finalmente, y como referencia de las entidades que son más relevantes para las ZRC se encuentra la ANT, la cual dentro de las funciones específicas del Decreto Ley 2363 de 2015 (artículo 4º) describe competencias para la delimitación y constitución de las ZRC como figura de ordenamiento de la propiedad rural. En el caso de La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, en el marco de sus competencias aporta lineamientos, criterios e instrumentos que permiten dentro de su participación en el SINRADR, y, en específico como entidad invitada del subsistema 2, aporta en orientar el ordenamiento social de la propiedad rural, el ordenamiento productivo agropecuario y como apoyo técnico del sector, contribuye en las acciones para la formulación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

## **2.2. Contexto sectorial**

Es relevante tener en cuenta que, dados los antecedentes mencionados sobre el origen de las ZRC se tienen apuestas para su consolidación a nivel intersectorial

en componentes como el productivo, de ordenamiento, de uso sostenible y fortalecimiento de la economía campesina, ambiental, cultural, entre otros. Sin embargo, representa un reto mayor para las entidades del sector agropecuario en cabeza y coordinación de MinAgricultura, para ello se requiere de una efectiva articulación y atención oportuna en la formulación, ejecución, financiación y seguimiento de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC.

Varios de estos retos se podrán materializar en cumplimiento al Decreto 1147 de 2024 pero también con la puesta en marcha de varias iniciativas en términos de reforma rural integral, así como, el desarrollo de otras políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023 "Colombia: Potencia Mundial de la Vida".

Dentro de las principales herramientas de articulación y armonización intersectorial que responden en gran medida a las necesidades expuestas, se encuentra el SINRADR, el cual fomenta la coordinación de esfuerzos para promover la equidad en el acceso a la tierra, mejorar las condiciones de vida del campesinado y fomentar de una manera más integral el desarrollo rural. Así mismo, la articulación de los subsistemas incluye los procesos de planificación y ordenamiento territorial, acciones en el marco de la distribución y regularización del uso de la tierra, asistencia técnica y tecnológica, el mejoramiento de la productividad, acceso a mercados por medio de alianzas, y, finalmente, genera herramientas para facilitar el acceso a crédito y la gestión integral de las territorialidades campesinas.

En el caso específico del procesos de consolidación de las Zonas de Reserva Campesina tiene gran relevancia en el sector agropecuario dado que la figura busca generar herramientas de seguridad jurídica y económica para los campesinos, a través del fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus modos de producción desde un enfoque de sostenibilidad con lo cual, el impacto de la figura a nivel territorial no solo aporta dentro de la armonización de los instrumentos de planificación del territorio sino que también

puede tomarse en cuenta como una figura que contribuye a solucionar algunos problemas estructurales del sector agrario y para armonización con el sector ambiental.

Respecto a la tenencia de la tierra proporciona mayores garantías de estabilización de economía campesina y desarrollo rural ya que permite una planificación acorde a las necesidades y proyecciones socio productivas del núcleo familiar y colectivo de las comunidades campesinas de las ZRC.

Con relación a la garantía y acceso progresivo del Derecho humano a la Alimentación- DHAA, la consolidación de las ZRC aporta en la promoción de la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de las redes de comercialización local, lo cual permite el fomento y estabilización de la producción agroecológica y la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Así mismo, dentro de la dimensión ambiental del campesinado y las características de las ZRC permiten que se planifique el uso sostenible de la tierra y la conservación de los ecosistemas.

Este contexto resalta, la vinculación y articulación de las ZRC con otras políticas prioritarias del sector, que dan alcance al desarrollo de los lineamientos de estas zonas, sin embargo, vale la pena mencionar que la consolidación de las ZRC y la implementación de los PDS requieren de la participación y articulación intersectorial que contribuya al cumplimiento de los objetivos de la figura en el marco del SINRADR, lo que implica que todas las entidades que hacen parte de los subsistemas que lo conforman deben brindar apoyo para avanzar en los desarrollos técnicos y reglamentarios requeridos para gestión de proyectos e inversiones y demás acciones que fortalezcan estas territorialidades.

### **2.3. Marco jurídico**

El marco jurídico que regula las Zonas de Reserva Campesina esta dado desde una perspectiva de derecho internacional, constitucional, legal y reglamentaria. Con el fin de proporcionar una visión clara y comprensiva de la estructura normativa que sustenta los lineamientos propuestos en el presente documento, este aparte permite entender las bases legales sobre las cuales se fundamentan

dichos lineamientos, asegurando así su coherencia y viabilidad dentro del ordenamiento jurídico vigente, y destacando su importancia como instrumentos clave para la equidad rural y la sostenibilidad del desarrollo territorial campesino.

De manera general se tiene que la creación de las Zonas de Reserva Campesina – ZRC tiene su origen en luchas agrarias previas a la Constitución de 1991, y surgieron como respuesta a las demandas políticas de colonos y pequeños propietarios por el derecho a la tierra. Se destacan dos momentos relevantes, el primero las discusiones entre el Gobierno y comunidades del bajo y medio Caguán en 1985 sobre el ordenamiento territorial y la ocupación del territorio; y segundo las negociaciones de finales de los 80 con campesinos en el Parque Natural Serranía de la Macarena, quienes solicitaban la titulación de tierras a cambio de la preservación del medio ambiente.

El contexto que dio origen a las ZRC incluyó la movilización de colonos en San José del Guaviare y la necesidad de frenar la colonización en la Serranía de la Macarena, así como los acuerdos entre colonos y el Estado para limitar la acumulación de tierras y legalizar su ocupación.

### 2.3.1. Contexto de Derecho Internacional

Se destacan instrumentos de derecho internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París el 10 de diciembre de 1948, norma de carácter supralegal, donde se establecieron los derechos humanos fundamentales que deben ser protegidos por todo el mundo, entre estos, el derecho a la propiedad individual y colectiva, como un derecho humano de las personas, junto con su garantía de no privación de manera arbitraria; con un enfoque de derechos que protege tanto a hombres como mujeres de manera igualitaria, donde prima la función social y ecológica de la propiedad.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por las Naciones Unidas, que desarrollo en gran medida la

Declaración Universal de los Derechos Humanos y es vinculante para los Estado, que como el colombiano se han adherido a su contenido. (ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969). Establece la obligación de garantizar derechos como el acceso a la tierra y la protección de los medios de subsistencia, especialmente para las poblaciones rurales y campesinas.

En línea con los referidos instrumentos la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 039 de 2012 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre del 2018, reconoció en su anexo la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las zonas Rurales".

Declaración donde se reivindica la especial relación que tiene los campesinos con la tierra, el agua la naturaleza, así como, sus contribuciones al desarrollo, conservación y mejoramiento de la diversidad que contribuyen con la producción de alimentos y seguridad alimentaria en el mundo. En los siguientes términos:

(...)

"Reconociendo la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia,

Reconociendo también las contribuciones pasadas, presentes y futuras de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de todas las regiones del mundo al desarrollo y a la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en todo el mundo, y su contribución para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, que son fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

(...)

*Convencido de la necesidad de que se protejan mejor los derechos humanos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y que se interpreten y se apliquen de forma coherente las normas y los principios internacionales de derechos humanos relativos a esta cuestión”.*

Aprobó el Consejo de Derechos Humanos, la declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Que en su artículo 2, insta a los Estados a respetar, proteger y hacer efectivo los derechos de los campesinos, mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas, que promuevan la efectividad progresiva de los derechos establecidos en la Resolución 39 del 2012 sobre los derechos de los campesinos. Estableciendo acciones afirmativas que permitan la protección de los derechos de las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, niños y personas con discapacidad.

Finalmente, es de resaltar la protección que el referido instrumento realiza en el artículo 17 en cuanto al derecho al acceso a la tierra, del cual gozan los campesinos. Insta igualmente el pronunciamiento del Consejo de Derechos Humanos a que los Estados adopten medidas tendientes a la realización de reformas agrarias para la garantía del acceso a la tierra de manera amplia y equitativa, así como, a los recursos naturales que permitan una vida digna integrando un enfoque de sostenibilidad de la tierra y de los recursos Naturales.

Mandatos que han sido integrados de forma directa a la Constitución Política Colombiana, a través de procesos legislativos como el desarrollado para la expedición del Acto Legislativo 01 del 2023.

### **2.3.2. Constitución Política de 1991 y su modificación.**

La Constitución Política contiene una serie de disposiciones que procuran el acceso a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios, que protegen el campo como bien jurídico especial para los intereses nacionales y que pretenden salvaguardar las actividades y relaciones que se desarrollan en el espacio rural.

Tenemos entonces que el artículo 64 de la Constitución estableció como deber estatal el permitir y realizar acciones positivas para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de la tierra rural y garantizarles a estos los bienes públicos necesarios para el mejoramiento de sus ingresos y calidad de vida.

En el mismo sentido, el artículo 65 le otorgó especial protección a la producción de alimentos, imponiéndole al Estado el deber de otorgar prioridad al desarrollo integral de actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales, realizando para ello las obras de infraestructura y de adecuación de tierras que se requieran.

También es preciso recordar lo previsto por el artículo 334 constitucional que señaló que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado, al que le corresponde **intervenir por mandato legal en la explotación de los recursos naturales**, en el uso del suelo, entre otros, para racionalizar la economía **con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades.**

Al respecto dijo la Corte Constitucional:

***"...La Constitución de 1991 al adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, introdujo un modelo de economía social de mercado en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social y por esta vía se reconoce la importancia de una economía de mercado y la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social..."***<sup>2</sup>

El aparte transcrito evidencia el modelo económico adoptado por la sociedad colombiana y materializado en la economía social de mercado, consecuencia natural del Estado Social de Derecho que implica la intervención de Estado en el uso de los suelos y en la explotación de los recursos naturales; y que procura el

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 263 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

acceso a la propiedad de la tierra por la población campesina, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En este punto es preciso recordar también que la Constitución de 1991 dispuso que la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley goza de protección del Estado y afirmó además que la propiedad privada es una función social y ecológica que implica obligaciones.<sup>3</sup>

Lo anteriormente indicado es de suma trascendencia jurídica y política, pues implica que la propiedad privada en nuestro ordenamiento no es un derecho absoluto, sino que debe servir a los intereses de la sociedad, siendo obligación del propietario explotarla o usarla de manera racional en armonía con el medio ambiente y generando riqueza para el conjunto del conglomerado social.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

*"Como lo reconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y lo ha venido sosteniendo la doctrina de esta Corte, desde la reforma constitucional de 1936 y, con mayor razón, a partir de la vigencia de la Carta de 1991, que caracterizó a nuestra organización política con el significativo e ineludible concepto de Estado Social de Derecho, la propiedad privada ya no puede reclamar para sí el atributo de la arbitrariedad ni el carácter absoluto que en tiempos ya superados constituyeron elementos inherentes a ella".<sup>4</sup>*

En cuanto a la función social de la propiedad, dijo el alto tribunal:

*"... **Porque la propiedad en ningún momento debe cumplir fines ególatras o exclusivistas para quien la posee**, sino que está encaminada a satisfacer necesidades de interés común o social. De ahí que la Constitución establezca que **"La propiedad es una función social que implica obligaciones..."***

**Las obligaciones que determina la norma son del resorte y están radicadas en cabeza del titular de la propiedad y a través de ella, se debe hacer posible el desarrollo urbano, si se trata de bienes inmuebles**

---

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 58.

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-431 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

**ciudadinos y colaborar con la producción agrícola y ganadera si ellos son aptos para esta clase de menesteres.**

**Persigue el Estado que todos los bienes sean productivos, tanto para el dueño como para la sociedad** y que a través de la producción se consigan los ingresos que vayan a influir en el patrimonio particular y en la tributación como medio de alimentación del fisco nacional..." (subrayas y negrillas del autor)<sup>5</sup>

En el mismo sentido afirmó la Corte:

**"...La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad, la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social,** mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente..."<sup>6</sup> (Subrayas y negrillas del autor).

Visto de manera general el alcance constitucional de la propiedad, es necesario indicar que, en la Carta de 1991, el Campo y el Campesino son objeto y sujeto, respectivamente, de especial protección por parte del Estado, en tanto que el primero es la realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, además de espacio natural de la población campesina y fuente natural de riqueza del Estado y de la comunidad en general.<sup>7</sup>

En cuanto a la especial protección al campesino, afirmó la Corte Constitucional:

**"... otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural** para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que **el**

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 537 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 189 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 644 de 2012 M.P. Adriana María Guillen Arango

**fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social...**<sup>8</sup>

(Subrayas y negrillas del autor).

Tenemos entonces que la Constitución de 1991 definió claramente el alcance del derecho de propiedad objeto de protección, imponiéndole el servir a los intereses del colectivo social y usarse en armonía con los recursos naturales; que el campo y el campesino gozan de especial protección constitucional y que el Estado se encuentra obligado a garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios y que debe proteger especialmente las actividades agropecuarias, dotando de los bienes públicos necesarios al espacio rural. Lo anterior en el marco del Estado Social de Derecho y la economía social de mercado, modelo social, jurídico y económico pactado en la Constitución.

Con el fin de alcanzar los fines constitucionales antes mencionados, la Ley 160 de 1994 dispuso de una serie de instrumentos, entre los que se encuentran: la unidad agrícola familiar, los procedimientos especiales administrativos agrarios, la adjudicación de bienes baldíos, las zonas de desarrollo empresarial y las zonas de reserva campesina, entre otros.

En este documento nos ocuparemos de analizar jurídica y técnicamente la figura de las Zonas de Reserva Campesina, con el fin de identificar los aspectos en los que se requiere proferir lineamientos por parte de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria, para el logro correcto de los fines constitucionales y legales del mencionado instrumento.

Sin embargo, en el año 2023 reconociendo lo avances alcanzados en pronunciamientos de la Corte Constitucional como la Sentencia C-077 de 2017, se introdujo una modificación a este artículo 64 a través del Acto Legislativo 01 del 5 de julio de 2023 "Por medio del cual se reconoce al Campesinado como

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C-006 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

sujeto de Especial Protección Constitucional”, dejando el mandato constitucional expresado de la siguiente manera:

*"Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.*

*El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*

*El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.*

*Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.*

*Parágrafo 1°. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.*

*Parágrafo 2º. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.”*

Esta nueva redacción, adicional a reconocer al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, amplió el deber estatal de promover el acceso a la tierra, vinculó la relación particular del campesinado con la soberanía alimentaria y la preservación de sus características geográficas, culturales y organizativas; y además señaló como deber del Estado garantizar el acceso a derechos fundamentales como la tierra, el territorio, el ambiente sano, la educación, la salud y otros servicios esenciales, con el fin de asegurar la igualdad material con enfoque de género, etario y territorial. En coherencia y armonía con lo expuesto se crea un trazador presupuestal para seguir la inversión dirigida a la población campesina en zonas rurales y dispersas, consolidando la protección de los territorios campesinos y fomentando su desarrollo bajo una estructura normativa que reconoce sus derechos individuales y colectivos, lo que refuerza el marco normativo de las Zonas de Reserva Campesina como herramientas fundamentales para la equidad rural.

Con esta modificación al artículo 64 se tiene entonces un refuerzo al marco normativo constitucional de las ZRC, es decir, de cara a la Ley 160 de 03 de agosto de 1994 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones” - Nacen las Zonas de Reserva Campesina – ZRC.

La implementación de las ZRC no fue parte del proyecto original de la Ley 160 de 1994. Inicialmente, solo se contemplaban zonas de colonización para regular la ocupación de tierras y prevenir conflictos sociales. Sin embargo, en el segundo debate en el Senado, se propuso la creación de estas zonas para regular la adjudicación de baldíos, fomentar la pequeña propiedad campesina y evitar la concentración de tierras, en concertación con el Ministerio de Ambiente. También

se introdujo la idea de Zonas de Desarrollo Empresarial - ZDE para equilibrar el desarrollo agropecuario con la oferta ambiental.

De esta manera se expide la Ley 160 de 1994 que se propuso como objetivos principales: la reforma de la estructura agraria a través de procedimientos orientados a limitar y prevenir el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural y su concentración inequitativa, dotar de tierra a campesinos que la requieran, el fomento de la explotación adecuada de la propiedad rural, elevar las condiciones de vida de la población campesina apoyando su mejoramiento económico, social y cultural, contribuyendo al logro la paz, de la justicia social, la democracia participativa de la población campesina; y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando prelación a población campesina de escasos recursos; y específicamente se estableció como objeto Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen entre otros.<sup>9</sup>

Las Zonas de Reserva Campesina se constituyeron entonces como uno de los principales instrumentos previstos en la Ley 160 de 1994 para el cumplimiento de los fines constitucionales y objetivos legales mencionados, y fueron definidas en el artículo 80 de la norma como aquellas áreas geográficas en las que predomine la existencia de baldíos, determinadas por la Agencia Nacional de Tierras, ente que debe considerar características agroecológicas y socioeconómicas regionales. A través de dicha figura se pretende el fomento de la pequeña propiedad campesina, prevenir y limitar los fenómenos de inequitativa propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación de la economía campesina.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

El artículo 80 señaló además que a través de reglamentos se indicarían las extensiones mínimas y máximas, en Unidades Agrícolas Familiares - UAF, que se podrían adjudicar, tener en propiedad y los requisitos y obligaciones que deberían acreditar los ocupantes.

En cuanto a la acción del Estado en dichas zonas, señaló el artículo 80 que debería tenerse en cuenta la normatividad relacionada con el ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, culturales y económicos de los campesinos, su participación en instancias de planificación y decisión regionales. También indicó que el Estado podría hacer uso de la figura de la expropiación para efectos de regular el área de propiedad privada que podría tener cualquier persona al interior de las Zonas de Reserva Campesina.

Seguidamente, el artículo 81 dispuso que salvo las Zonas de Desarrollo Empresarial debidamente delimitadas por el extinto Incora (hoy ANT), se consideraría que las zonas de predominancia de bienes baldíos nacionales son Zonas de Reserva Campesina.

A su turno, el artículo 84 estableció que en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina sería obligatoria la participación de los alcaldes municipales la cual debería quedar incorporada en el documento del plan.

### **2.3.3. Decreto 1777 de 01 de octubre de 1996 "por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina"**

Compilado en el Decreto 1071 de 26 de mayo de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural." a partir del artículo 2.14.13.1, asigna competencia en el artículo primero a la Junta Directiva del entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA hoy Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, para constituir y delimitar Zonas de Reserva

Campesina en zonas de colonización, en regiones donde predomine la existencia de tierras baldías y en las Zonas de Desarrollo Empresarial.<sup>10</sup>

Las Zonas de Reserva Campesina, pueden comprender zonas de amortiguación de Parques Nacionales Naturales, con el fin de desarrollar actividades y sistemas productivos que formulen en los Planes de Desarrollo Sostenible para las zonas respectivas. De igual manera pueden constituirse en áreas de zonas de reserva forestal, previa sustracción de estas, favoreciéndose actividades tendientes a recuperar aptitud forestal del suelo<sup>11</sup>.

En cuanto a los objetivos específicos de las Zonas de Reserva Campesina, el artículo 2 enlista los siguientes<sup>12</sup>.

- Controlar la expansión de la frontera agrícola.
- Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación de la propiedad rústica.
- Crear condiciones para consolidación y desarrollo de la economía campesina.
- Regular ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando prevalencia en su adjudicación a población campesina.
- Generar alternativa integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- Fortalecer espacios de concertación entre el Estado y las comunidades rurales.

Señaló además el decreto mencionado que el accionar del Estado se realizaría de manera preferencial en cuanto al otorgamiento de subsidios incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales.<sup>13</sup>

En materia de participación el decreto ordena que en los procesos de identificación, diseño y financiación de los planes, programas y actividades que desarrollarán las entidades públicas y privadas, las comunidades campesinas

---

<sup>10</sup>El artículo 1 del Decreto 1777 de 1996, compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

<sup>11</sup> Ibídem

<sup>12</sup> Decreto 1777 de 1996, artículo 2

<sup>13</sup> Decreto 1777 de 1996, Artículo 5.

intervendrán a través de las instancias de planificación y decisión regionales contempladas en la Ley 160 de 1994, o en las que se hubieren creado.

En lo relacionado con la inversión estatal para la ejecución de acciones en las Zonas de Reserva Campesina, el artículo 4 estableció el deber de financiación o cofinanciación a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural-SINRADR, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonía y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional con recursos para la inversión social rural, de acuerdo con sus competencias y con condiciones preferenciales y prioritarias; así mismo se indicó en lo referente a los Planes de Desarrollo Sostenible, que los proyectos de financiación y cofinanciación para las Zonas de Reserva Campesina deben considerar las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, así como los planes de desarrollo sostenible elaborados por los Concejos Municipales de Desarrollo Rural o por las instancias de participación equivalentes. Estos planes son fundamentales para guiar las actividades y proyectos de utilidad pública e interés social en dichas zonas, asegurando una planificación y ejecución coherente con los objetivos de desarrollo sostenible en el ámbito rural<sup>14</sup>

La Corte Constitucional respecto a la actuación del Estado en Zonas de Reserva Campesina según lo establecido en el mencionado decreto, señaló:

*...Así mismo, el decreto contempla varias pautas que deben guiar la actuación del Estado en las zonas de reserva campesina, a saber: (i) favorecer las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo en las áreas sustraídas de zonas de reserva forestal- párrafo 2 del artículo 1-; (ii) obrar de manera concertada "con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región"-inciso primero del artículo 3-; (iii) prever "(...) condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos en favor de la población campesina en materia de créditos agropecuarios, capitalización rural, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos*

---

<sup>14</sup> Decreto 1777 de 1996, artículo 4.

*alternativos, modernización y el acceso ágil y eficaz a los servicios públicos rurales” – inciso segundo del artículo 3-; y (iv) tener en cuenta los planes de desarrollo sostenible que establezcan los concejos municipales de desarrollo rural, o las instancias de participación que hagan sus veces, al definir los proyectos de financiación o cofinanciación a ejecutar en las zonas de reserva campesina...<sup>15</sup>*

**2.3.4. El Acuerdo 024 de 25 de noviembre de 1996 “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.**

Mediante esta disposición expedida por la Junta Directiva del extinto Incora, se fijaron criterios generales y procedimiento para la delimitación de las Zonas de Reserva Campesina, se reiteró la definición del concepto, el alcance y objetivos de la mencionada figura.

En cuanto a la procedencia de la declaratoria de las Zonas de Reserva Campesina, el artículo 1 señaló que estas se constituirían y delimitarían por la Junta Directiva del Incora (hoy Consejo Directivo de la ANT) en las regiones en las que se adelanten procesos de colonización, en las que predomine existencia de tierras baldías y en las áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

En lo relacionado con el trámite de iniciación de la actuación administrativa, el artículo 4 del acuerdo dispone que este será de oficio por la ANT o a solicitud de: organizaciones representativas campesinas, de alguna de las entidades que integra el Sistema Nacional de Reforma Agraria o el Sistema Nacional Ambiental, gobernadores o alcaldes de la región o los comités departamentales de

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C371 de 2014, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

desarrollo rural y de reforma agraria y los consejos municipales de desarrollo rural.<sup>16</sup>

Tanto el proceso de selección de las Zonas de Reserva Campesina, como la formulación de los planes de desarrollo sostenible debe realizarse de manera concertada con las autoridades y organizaciones campesinas en aras de promover y encauzar los recursos y programas para el desarrollo de la región. De la iniciación del trámite se comunica a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y al Director de la Corporación Autónoma Regional del lugar, para que dentro de un término de 5 días presenten las observaciones y recomendaciones que consideren convenientes.<sup>17</sup>

Posterior al término señalado, se convocan a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones campesinas, con la finalidad de preparar el plan de desarrollo sostenible, definir y concertar acciones a emprender y fijar la fecha para la audiencia pública. Atendiendo a las recomendaciones que se formulen en la audiencia pública se elaborará el proyecto de decisión de la selección, delimitación y constitución de la Zona de Reserva Campesina<sup>18</sup>

En lo relacionado con la audiencia pública, el artículo 8 del acuerdo indicó que esta sería presidida por el Gerente General del Instituto o por el alcalde Municipal. En dicha audiencia se explica a la comunidad las ventajas de las Zona de Reserva Campesina, se discuten las objeciones y propuestas, así como el plan de desarrollo sostenible y se concertan las actividades, programas e inversiones que deberán realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones campesinas.

---

<sup>16</sup> Acuerdo 024 de 1996, artículo 4.

<sup>17</sup> Acuerdo 024 de 1996, artículo 6.

<sup>18</sup> Acuerdo 024 de 1996, artículo 7.

Una vez surtido el anterior procedimiento, la Junta Directiva del INCORA hoy Consejo Directivo de la ANT adopta mediante resolución la decisión respecto a la selección y delimitación de la Zona de Reserva Campesina.

Consagró el artículo 10 del mencionado acuerdo que los procesos de adquisición de tierras en áreas de Zonas de Reserva Campesina deberán estar encaminados a prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico, procurando la equitativa redistribución entre los beneficiarios de titulación en las mencionadas áreas.

Este acuerdo fue modificado a través del Acuerdo 337 del 22 de diciembre de 2023 *"Por el cual se modifica los artículos 3º, 6º y 9º del Acuerdo 024 del 25 de noviembre de 1996 para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996"* expedido por el Consejo Directivo de la ANT, en este instrumento se disponen como excepciones a la conformación de las Zonas de Reserva Campesina, las comprendidas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos indígenas, los territorios ancestrales y tradicionales de comunidades negras raizales y palanqueras conforme a lo dispuesto en la ley 70 de 1993, las reservas o las áreas reservadas por la autoridad administrativa agraria u otras entidades públicas para otros fines señalados en las leyes y las que han sido constituidas como zonas de desarrollo empresarial.

En ese mismo instrumento se establece que en caso de que la Zonas de Reserva Campesina se traslape con una zona de reserva forestal de la ley 2 de 1959, la ANT vinculará al inicio del trámite al MADS para que rinda un concepto sobre las condiciones de uso que los ocupantes de los terrenos deben cumplir en las áreas superpuestas con la reserva forestal así como los criterios que se tendrán en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio en el área de superposición conforme al plan de zonificación ambiental.

Ley 388 de 18 de junio de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones". Esta norma es fundamental para la regulación del suelo en Colombia y busca integrar principios de desarrollo sostenible, equidad social y protección ambiental en la planificación territorial. Los instrumentos que establece permiten a los municipios gestionar eficazmente el crecimiento urbano, promoviendo un desarrollo equilibrado y sostenible, tanto en términos económicos como sociales y ambientales.

Dentro de los instrumentos que contiene, se tienen Instrumentos de Planificación y Regulación como: los Planes de Ordenamiento Territorial los cuales deben ser formulados, adoptados y ejecutados por cada municipio del país el cual deben incluir un Componente general sobre el uso del suelo, Estrategias de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo urbano, y las Acciones específicas sobre áreas urbanizables, áreas de protección, y el manejo del suelo rural; también se tienen Instrumentos de Gestión del Suelo, con los cuales se permite regular el mercado inmobiliario y gestionar el uso del suelo, tales como la Zonificación, consistentes de áreas específicas para distintos usos del suelo (residencial, industrial, agrícola, etc.), Planes Parciales, que son herramientas específicas para áreas dentro de un POT que requieran una regulación particular, como áreas de renovación urbana o expansión urbana, y Unidades de Actuación Urbanística, con las cuales se permite la agrupación de predios con el fin de desarrollar proyectos conjuntos, especialmente en zonas de renovación urbana o expansión urbana.

A pesar de que la norma establece otros instrumentos como los Económicos y de Gestión de Suelo, donde encontramos la Participación en Plusvalías, Derechos de Construcción y Desarrollo, y la Expropiación por Utilidad Pública, dado el tema que nos ocupa para las Zonas de Reserva Campesina nos detendremos en el primer instrumento, el de Planificación y Regulación, por excelencia los Planes de Ordenamiento Territorial, pues para la elaboración y adopción de estos, la ley expuso unas determinantes contenidas en el artículo 10 de la Ley la cual establecía originalmente lo siguiente:

*"ARTÍCULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

*1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

*a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

*b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*

*c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;*

*d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para*

*asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.*

*2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*

*3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.*

*4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.*

Este artículo 10, fue modificado en el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", el cual vincula directamente las Zonas de Reserva Campesina por lo cual se presentará en un numeral específico más adelante del presente documento.

Sin embargo, es pertinente traer esta disposición y tenerla en cuenta dentro de nuestro marco jurídico por lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 80 de la Ley 160 de 1994 porque establece que: "*En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción*". Las ZRC deben gestionarse con base en los principios de ordenamiento ambiental territorial, lo que implica que cualquier desarrollo dentro de estas zonas debe alinearse con la

conservación de los recursos naturales y la sostenibilidad ecológica. Aquí se conectan de manera inicial nuestras ZRC con el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que también establece la prevalencia de las determinantes ambientales en la planificación territorial. Esto refuerza la idea de que las ZRC no son solo espacios de producción agrícola, sino también zonas con importancia ambiental que deben gestionarse adecuadamente.

El Artículo 80 de la Ley 160 de 1994 se alinea con la Ley 388 de 1997 en cuanto a la necesidad de ordenar el uso del suelo rural de manera planificada y sostenible. El enfoque del Artículo 80 en el uso del suelo dentro de las ZRC guarda coherencia con el ordenamiento ambiental que exige la Ley 388. Ambas normativas buscan evitar la degradación del suelo y garantizar su aprovechamiento sostenible, protegiendo los derechos de las comunidades campesinas y asegurando la viabilidad ecológica y social del uso del suelo.

**2.3.5. Decreto 3600 de 20 de septiembre de 2007 “por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.”**

El Decreto 3600 de 2007 establece que, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben dar cumplimiento a las determinantes que allí se desarrollaron, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Así mismo, estableció las categorías de suelo rural las cuales para efectos de lo dispuesto en los artículos 14, 16.3 y 17 de la Ley 388 de 1997, deben consignarse en el componente rural del plan de ordenamiento y en su cartografía se deberán determinar y delimitar cada una de las categorías de protección y de desarrollo restringido a los que hizo referencia el decreto, con la definición de los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes.

A su vez, el decreto estableció que las categorías allí señaladas como Áreas de conservación y protección ambiental, Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, y las Áreas de amenaza y riesgo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley.

Es de especial relevancia para la gestión de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) los postulados contenidos en este decreto pues allí se establecen normas que limitan el crecimiento desordenado de las áreas urbanas y suburbanas, promoviendo el uso adecuado y sostenible del suelo, lo cual está en concordancia con los objetivos de las ZRC de controlar la expansión de la frontera agrícola y proteger los suelos rurales.

Los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de las ZRC deben considerar estas disposiciones para garantizar que el ordenamiento territorial de las zonas rurales se realice de forma coherente con la normativa nacional. Además, el decreto refuerza la importancia de la articulación entre las políticas de ordenamiento territorial y los planes locales de desarrollo en las zonas rurales, asegurando que las ZRC no se vean amenazadas por la expansión urbana y que contribuyan a la conservación ambiental y al desarrollo rural sostenible.

#### **2.3.6. Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras "**

El Decreto Ley hace alusión a la figura de ZRC tanto en sus considerandos como en las medidas que adopta:

Plantea que “la zona de reserva campesina es un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los graves conflictos sociales, así como, coadyuva al cierre de la frontera agrícola. Por tal razón, las Zonas de Reserva Campesina contribuyen con el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral y en ese sentido las incluye como una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierras”.

En cuanto a las medidas que adopta, respecto a los criterios para la asignación de puntos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), el artículo 14 complementa y amplía los criterios establecidos en el artículo 12 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del extinto Incora, actualmente Agencia Nacional de Tierras (ANT). Estos criterios se refieren a la elegibilidad social y económica de los potenciales beneficiarios de los programas de dotación de tierras en las Zonas de Reserva Campesina.

Entonces, las disposiciones ya existentes de la Ley 160 de 1994 vigentes y no modificadas por el Decreto Ley 902, sino ampliadas, en su conjunto establecen que los baldíos adjudicables deben orientarse a programas de acceso y dotación al conjunto de sujetos que envuelve la agricultura campesina, familiar y comunitaria con dos salvedades: i) Las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo 83 de la Ley 160 y ii) los baldíos que estén siendo “ocupados” por las comunidades étnicas conforme al artículo 18, numeral 7 y el artículo 20 sobre prioridad en la asignación de derechos en su párrafo, ambos del Decreto Ley 902 de 2017.

Otro aspecto que incursiona en el marco jurídico alusivo a ZRC, es el que se refiere a Proyectos productivos sostenibles consignado en el artículo 23 del Decreto Ley 902, según el cual “la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la

armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina”.

Por otra parte, de conformidad con el título IV sobre forma de acceso en artículo 25 sobre adjudicación directa, reitera lo que ha venido operando en el país, que las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales se realizará en a personas naturales que sean sujetos de ordenamiento, en regímenes de UAF.

Conviene subrayar que la unidad agrícola familiar en Zonas de Reserva Campesina consta de un carácter excepcional o de salvedad, dado que podrá ser recalculada de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y según los modelos de desarrollo ambiental estudiados y propuestos para cada zona de reserva campesina. También el hecho, que la UAF predial es excepcionalmente aplicable sólo en casos de negociación voluntaria y directa de tierras.

De lo anterior se desprende el artículo 45 sobre participación comunitaria en las etapas de formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, para lo cual advierte que, para que la participación responda a las realidades del territorio se habilitará la intervención de los distintos actores e instancias de participación presentes en el territorio, entre otros, organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, gremios, juntas de acción comunal, instancias de participación de las Zonas de Reserva Campesina de ser el caso, autoridades, comunidades y organizaciones de los territorios étnicos, en todos los niveles.

### **2.3.7. Ley 2294 de 19 de mayo de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”**

De conformidad con las bases del Plan Nacional de Desarrollo y en específico con el eje estructurador del Ordenamiento alrededor del agua, se modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en el entendido que a partir de la entrada en vigencia

de la norma del PND, encontramos una jerarquía entre las determinantes que deben tenerse en cuenta en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, teniendo en el nivel 2 las áreas de especial interés para proteger el derecho humano de la alimentación de los habitantes del territorio nacional, localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), todo en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Esta disposición refuerza la lucha contra el hambre y el reconocimiento material de la necesidad de protección de los suelos para usos agropecuarios con fines de producción de alimentos para garantizar y proteger el derecho humano a la alimentación.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto en el desarrollo del presente análisis normativo, se puede inferir que la figura de las Zonas de Reserva Campesina tiene estrecha relación con el desarrollo de contenidos normativos tendientes a garantizar el derecho humano a la alimentación.

Lo anterior indica que las áreas de producción de alimentos contempladas por los usos permitidos en los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina hacen parte integral del Área de Protección para la Producción de Alimentos - APPA, la cual se entiende como determinante de superior jerarquía para el ordenamiento territorial.

De igual modo a través del Acuerdo 315 del 06 de diciembre de 2023, el Consejo Directivo de la ANT, reglamentó el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959. En este se establece que para la regularización de la ocupación de los beneficiarios descritos en el artículo 4 del

acuerdo, se adelantará el procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, así mismo para la identificación de las Zonas o Áreas de Intervención, la Agencia Nacional de Tierras determinará las áreas de intervención para la regularización conforme a criterios de priorización, entre los que se encuentran la existencia de solicitudes de constitución y/o delimitación de Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas.

**2.3.8. Decreto 1147 de 13 de septiembre de 2024 "Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina"**

De acuerdo con el contenido del Decreto y en armonía con el artículo 64 de la Constitución Política y la Ley 160 de 1994, para dar cumplimiento a los objetivos de las ZRC, se determinan 14 ejes orientadores para desarrollar la política sectorial en materia de implementación de la política de las ZRC.

Con estos ejes se busca incorporar una dimensión de integralidad a las intervenciones en las ZRC, principalmente dirigidos a:

1. Fortalecer la relación de las comunidades campesinas con la tierra y la naturaleza, basado en la producción de alimentos, la garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina y condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales y en la conservación, la preservación, la restauración y aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
2. Materializar el reconocimiento por parte del Estado de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado.
3. Promocionar la participación reforzada e igualdad material desde un enfoque de género, de integración generacional y territorial.
4. Garantizar el acceso a bienes y derechos como la educación de calidad con pertinencia, la vivienda rural, la salud, los servicios públicos domiciliarios, las vías terciarias, el acceso e intercambio de semillas nativas, el agua, la infraestructura rural, la conectividad digital, la asistencia técnica y/o extensión agropecuaria y empresarial, y el acceso a tecnologías para la mitigación y adaptación al cambio climático.

5. Hacer seguimiento a la inversión realizada por diversos sectores y entidades en las ZRC mediante el trazador presupuestal al que se refiere el parágrafo segundo del artículo 64 de la Constitución Política.

6. Promocionar y consolidar la paz a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y ambiental, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

7. Controlar la expansión y cierre de la frontera agrícola del país, al ordenamiento productivo, ambiental y social de la propiedad rural con un enfoque de desarrollo sostenible.

8. Crear las condiciones necesarias para la adecuada estabilización, consolidación y desarrollo sustentable y sostenible de la economía campesina, el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural.

9. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local, regional y nacional con enfoque de integración generacional y de género.

10. Construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible y de ordenamiento territorial, generando espacios de convivencia interétnica a nivel veredal, local y regional.

11. Garantizar la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria, Reforma Rural Integral y el Desarrollo Rural para lograr su fortalecimiento.

12. Incentivar condiciones para la permanencia de las personas jóvenes campesinas en la ruralidad.

13. Impulsar y fortalecer modelos productivos sostenibles, agroecológicos y resilientes al cambio climático, que armonicen la producción agropecuaria campesina con el cuidado de las áreas de especial importancia ambiental.

14. Favorecer la gobernanza territorial y ambiental campesina en términos del respeto a los modelos de ordenamiento del espacio geográfico, el apoyo estatal a las formas organizativas campesinas y la incidencia directa de las comunidades en la planificación y cuidado de sus territorios.

El Decreto 1147 de 2024 introduce modificaciones importantes en lo que respecta a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), allí se establecen las directrices para la constitución, delimitación y gestión de las ZRC, tomando en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas de los territorios donde predominan tierras baldías y zonas de colonización. Con ello, se busca fortalecer la organización territorial y promover un uso adecuado del suelo rural.

Un elemento central del decreto es la indicación de que los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) son el principal instrumento de planificación en las ZRC. Indica que los PDS deben incluir estrategias integrales que aborden aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales, alineándose con los objetivos de la reforma agraria y el desarrollo rural. Estos planes aseguran que la gestión de las ZRC sea coherente con los principios de sostenibilidad y equidad, garantizando el desarrollo económico de las comunidades campesinas y la preservación de los recursos naturales. Así mismo se resalta la importancia de la participación comunitaria en la toma de decisiones.

Las comunidades campesinas son actores fundamentales en la ejecución de los proyectos establecidos en los PDS, lo que garantiza que las acciones tomadas respondan a las necesidades y realidades locales. Asimismo, se fomenta un enfoque en la sostenibilidad agroecológica y se promueve la permanencia de los jóvenes en las zonas rurales, impulsando modelos productivos que protejan el medio ambiente y contribuyan al desarrollo rural integral.

En resumen, el Decreto 1147 de 2024 refuerza el marco normativo que sustenta la constitución y gestión de las ZRC, proporcionando herramientas para su planificación, desarrollo y sostenibilidad, en concordancia con los principios de equidad territorial y gobernanza local.

Con el fin de aportar a la configuración de un escenario favorable al cumplimiento de los objetivos de las ZRC y a la construcción de acciones para la consolidación de los procesos de delimitación y constitución de estas zonas, en el marco de los ejes que deben orientar las intervenciones institucionales, estos lineamientos, retoman las principales problemáticas identificadas en el análisis realizado sobre los aspectos centrales que estarían afectando la consolidación de estos procesos, proponiendo el desarrollo de orientaciones específicas para atender las problemáticas tomadas en consideración en los análisis previos.

### **3. Lineamientos para la articulación institucional en la constitución y consolidación de las ZRC**

El principal mecanismo para coordinar y articular acciones sectoriales e intersectoriales de la institucionalidad para las ZRC, es el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural – SINRADR, instancia que impulsa los procesos de constitución y consolidación de estas territorialidades, bajo principios de participación, colaboración, coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las entidades y actores involucrados, lo cual requiere que el Estado tome decisiones conjuntas para compatibilizar las actuaciones y optimizar los esfuerzos que realizan en los territorios.

Dada la reciente reglamentación del SINRADR, mediante el Decreto 1406 de 2023, que da el marco para el funcionamiento de los 8 subsistemas que lo conforman, y en particular del subsistema 2, denominado "*De delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina*", se considera fundamental el desarrollo de los mecanismos e instrumentos que faciliten su puesta en funcionamiento, para que, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, al igual que con el soporte de la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral, se avance en la constitución y consolidación de las ZRC y en la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible - PDS.

El Decreto 1147 de 2024 "Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina", establece en su artículo 2.14.13.16,

parámetros precisos para las acciones de coordinación y articulación institucional, puntualizando que la acción institucional del Estado en las ZRC será coordinada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y articulada desde el Subsistema 2 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, reiterando que el SINRADR es el mecanismo obligatorio para la planeación, coordinación ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria, la Reforma Rural Integral y los objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 en las ZRC constituidas, con el fin de promover y encauzar recursos para el desarrollo de programas y proyectos que propendan al cumplimiento del PDS.

Este Decreto establece que deben ser adoptadas mesas interinstitucionales como mecanismo para la articulación y coordinación y que en ellas habrá participación de organizaciones representativas de las ZRC. Así mismo, en cuanto a la acción institucional y para financiar las intervenciones requeridas, insta a propiciar condiciones preferenciales para el otorgamiento de subsidios, incentivos en materia de crédito agropecuario, comercialización, capitalización rural, adecuación de tierras, proyectos productivos sostenibles, acceso a bienes públicos rurales y de inversión social rural y del Fondo de Fomento Agropecuario.

Bajo este marco regulatorio, se hace necesario determinar el papel a cumplir por parte de los actores involucrados, para evitar y/o solucionar situaciones que impidan o ralenticen la implementación de las ZRC o que haga que estas territorialidades no se consideren parte de los municipios y/o departamentos donde se encuentran ubicadas geográfica y espacialmente, fomentando una visión equivocada sobre su constitución o respecto del papel estratégico que cumplen en los procesos de planificación territorial, según lo consignado en el artículo 2.14.13. del Decreto 1071 de 2015.

Teniendo en cuenta este contexto, los lineamientos de este acápite tienen como propósito ubicar las necesidades y orientaciones que puedan aportar tanto en la

línea de los procesos de constitución de las ZRC, como, lo requerido en la gestión de los PDS en esta materia.

### **3.1. Lineamientos en el proceso de constitución de las ZRC**

#### **Problemática**

Desde los inicios de la aplicación de la figura de las ZRC en el país, se ha planteado la necesidad de diseñar un esquema de operación nacional y territorial, que sea integral e intersectorial, acorde con las transformaciones sectoriales y con amplia capacidad de articulación y concurrencia.

La Ley 160 de 1994 definió y asignó un rol de coordinación de “las políticas del Estado en las Zonas de Reserva Campesina” a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible; sin embargo, la estructura institucional, cada vez más compleja, diversa y desconcentrada en funciones, requiere un diseño que defina claramente dicho rol y apunte a la integralidad de las acciones estatales en territorio.

El Decreto 1406 de 2023 con el cual se modificó y adicionó el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Decreto 1071 de 2015), establece entre otras disposiciones, en el artículo 2.14.23.1. *“Reglamentar la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural -SINRADR- como mecanismo obligatorio para la planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la Reforma Agraria, la Reforma Rural Integral y los objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria y desarrollo rural, campesino y el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”*

Este sistema está compuesto por entidades y organismos públicos cuya misión está relacionada con la reforma agraria, el desarrollo rural y la reforma rural integral. Sus actividades están enfocadas a mejorar la calidad de vida, garantizar

los derechos territoriales y los planes de vida de los trabajadores agrarios, las comunidades campesinas, pescadoras, ribereñas y anfibias, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblos indígenas y pueblo Rom, y a proteger y promover sus economías propias, la producción de alimentos, y consolidar la paz con enfoque territorial (art. 2.14.23.2 Decreto 1071 de 2015).

La expedición de esta norma busca concretar la articulación y coordinación entre las diferentes entidades, organizaciones y actores que participan de manera directa o indirecta en la ejecución de las políticas públicas del país. Así, a través del artículo 2.14.23.3, se definen los ocho subsistemas del SINRADR y se establece el liderazgo que debe cumplir el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de ellos con el apoyo de una entidad coordinadora.

Para el caso del subsistema dos (2), que corresponde a "*De delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina*", el Decreto 1406 de 2023 define al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el rol de coordinación de este subsistema y señala como parte de los actores del mismo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras - ANT, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, la Agencia de Renovación del Territorio, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -Unidad Solidaria y demás entidades o empresas del estado cuyas competencias sean afines a dicho Subsistema (numeral 2, art. 2.14.23.3 Decreto 1406 de 2023).

Dentro del esquema de gestión y trámite institucional sectorial, la Agencia Nacional de Tierras - ANT, además de ser la máxima autoridad de tierras del país y la responsable de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad, es la entidad encargada de adelantar todas las tareas concernientes

al procedimiento administrativo de constitución de ZRC, según las funciones consignadas en el Decreto 2363 de 2015, lo que implica recibir y analizar las solicitudes de constitución, validar el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en la reglamentación vigente y el acompañamiento por parte de las autoridades locales, departamentales y demás organismos públicos y privados existentes en el área donde se gestionan las ZRC y verificar que no exista traslape con las áreas indicadas en parágrafo del artículo 2.14.13.1 del Decreto 1147 de 2024.

En este sentido, la ANT debe adelantar las acciones tendientes a definir la pertinencia de realizar la apertura del expediente para el trámite de constitución de ZRC, realizar la visita técnica de verificación, expedir el acto administrativo de inicio de trámite y, tras la presentación y aprobación del PDS en audiencia pública, expedir a través del Consejo Directivo de la ANT el acuerdo de Constitución de la ZRC. Para ello, resulta imperativo que la ANT realice actividades de articulación interinstitucional desde el nivel nacional al local, buscando el apoyo de las diferentes entidades y/u organizaciones en la concepción y constitución de esta territorialidad, al igual que en la formulación, financiamiento e implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible, pilar fundamental para la constitución y consolidación de las ZRC.

Históricamente, las organizaciones interesadas en la gestión para la constitución y consolidación de ZRC, han manifestado la necesidad de lograr una visión sistémica de los procesos asociados, que orienten las intervenciones estatales en estas zonas. En respuesta, la institucionalidad ha generado escenarios de amplia participación como las Mesas de Coordinación institucional, pero aún se evidencian falencias en la coordinación y articulación entre las entidades encargadas de atender las demandas de estos territorios.

Lo anterior ha llevado a que en diversos escenarios de discusión autónomos con organizaciones como la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina-ANZORC y espacios como la Mesa de diálogo Campesina de Caquetá y sur del

Meta, llevada a cabo en el año 2021 con participación de diferentes entidades del sector y organizaciones sociales, se haya propuesto la necesidad de desarrollar e implementar un Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina – SINZRC, en el cual se integren todas las Zonas de Reserva Campesina constituidas en Colombia, los actores sociales y políticos involucrados en su desarrollo y las actividades, instituciones y estrategias necesarias para ejecutar las metas y acciones necesarias para lograr el desarrollo de las comunidades en estas territorialidades, hacer sostenible en el tiempo esta figura de ordenamiento y convertirla en una herramienta fundamental para la planeación y el progreso en las regiones en todo el territorio nacional.

Ahora bien, tras las modificaciones y el fortalecimiento normativo a favor de la formalización y titulación de tierras en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral y la reactivación del SINRADR según lo establecido en los artículos 32, 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo y la reglamentación del SINRADR mediante el Decreto 1406 de 2023, se están dando las herramientas necesarias para que el MADR en conjunto con las demás entidades competentes, fortalezcan los escenarios de coordinación para articular acciones institucionales entre los ocho (8) subsistemas del SINRADR, entre ellos el Subsistema 2 que compete a las ZRC.

Adicionalmente, una de las principales apuestas de articulación se genera a partir de los avances en la regularización de derechos de uso establecidos en el Acuerdo 315 de 2023 de ANT, lo cual, representa un reto de gran relevancia en la actuación de MinAmbiente y MinAgricultura con relación a los bienes baldíos ubicados en las áreas de reserva forestal de la Ley 2a que se encuentren ocupados por sujetos de especial protección constitucional, lo que representa aspectos de gran interés en los procesos de constitución de ZRC. Esto implica un marco de planificación intersectorial de acuerdo con las competencias de cada entidad y sector, así como el fomento de los procesos de participación a nivel territorial, de manera que se consoliden las instancias y los mecanismos que hagan posible la constitución de las ZRC y la ejecución de los PDS, atendiendo

intereses y necesidades de las poblaciones vinculadas a estas zonas, los cambios del ordenamiento territorial, nuevas territorialidades y actuales conflictividades socioambientales, como son los temas de regularización de la propiedad, la ocupación y el uso de predios en ZRC que se encuentran en zonas de reserva forestal, así como conflictividades interétnicas e interculturales.

### **Precepto**

La coordinación de las políticas relacionadas con las Zonas de Reserva Campesina está a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que adelantan acciones pertinentes para la efectiva concurrencia, articulación y coordinación institucional, intersectorial y entre los niveles de gobierno nacional y territorial en el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, especialmente en lo que compete al subsistema 2.

### **Lineamientos**

El MinAgricultura debe impulsar la reglamentación para la operación de los subsistemas 2, 3 y 8 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, con el fin de fortalecer los escenarios de coordinación para articular acciones institucionales entre los subsistemas del SINRADR, y promover procesos de participación a nivel territorial, que atiendan intereses y necesidades de las poblaciones vinculadas a estas zonas, los cambios del ordenamiento territorial, nuevas territorialidades y actuales conflictividades socioambientales, interétnicas e interculturales.

La Autoridad de tierras debe socializar y dar alcance territorial a los lineamientos y orientaciones del SINRADR y del subsistema 2, específico para las ZRC, de manera que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, se fortalezcan como instancia para la identificación de prioridades y en los procesos de concertación entre autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural, garantizando la armonía con los planes,

planes básicos y/o esquemas de Ordenamiento Territorial, la participación activa en la toma de decisiones y el impulso a los procesos de constitución de ZRC y de formulación e implementación de PDS.

A instancias del Subsistema 2, La ANT debe procurar el apoyo técnico de las entidades competentes en el marco de los demás subsistemas del SINRADR, esto, con el fin de facilitar la gestión de solicitudes de constitución de ZRC, fortalecer la capacidad técnica de las organizaciones de impulso, llevar a cabo la verificación de requisitos y condiciones, y obtener los insumos necesarios para estructurar los distintos componentes que conforman los PDS. Esto incluye actores en territorio y los esquemas de apoyo y asistencia técnica que sean dispuestos en el marco de la operación del sistema.

La ANT debe armonizar los planes de acción para la constitución y consolidación de ZRC con las estrategias adelantadas por la autoridad catastral, para que conforme a las prioridades previstas en el Decreto Ley 902 de 2017, se realicen las acciones correspondientes para la actualización catastral de estas zonas, bajo los procedimientos establecidos para el catastro multipropósito, de manera que se faciliten las intervenciones institucionales en materia de OSPR.

En el marco del procedimiento de constitución de la ZRC, en coordinación con el líder del Subsistema 2 del SINRADR y la participación de los comités de impulso de las ZRC, la autoridad de tierras deberá adelantar la socialización y las gestiones a que haya lugar, con las autoridades locales y departamentales, respecto a la figura de ordenamiento que se encuentra en proceso de constitución, las situaciones particulares que presentan y las potencialidades de desarrollar este tipo de territorialidades, en términos de planeación, focalización y ejecución de recursos para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población.

La Autoridad de Tierras en el marco del proceso de socialización y conformación de los Comités municipales y departamentales de Reforma Agraria deberá proponer que dentro de esta instancia de participación comunitaria se incluya a

un representante del comité de impulso de la ZRC o de las ZRC que se encuentre constituidas en el municipio/departamento, con el fin de incentivar el liderazgo campesino.

Así mismo es relevante tener en cuenta en el fortalecimiento de las territorialidades lo dispuesto en el Decreto 780 de 2024, (artículo 2.14.26.3.6) en relación con conflictos territoriales, específicamente en los casos en que las comunidades campesinas hayan hecho solicitudes de delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina ZRC y existan traslapes con solicitudes de otras territorialidades campesinas (TECAM), para lo que la ANT debe convocar y garantizar la realización de las reuniones o mesas de concertación con el fin de promover la implementación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y avanzar en los diferentes procesos.

Promover procesos de planeación del desarrollo rural con enfoque territorial en las ZRC, mediante el fortalecimiento organizativo en estas zonas, para lo cual la ADR desde su misionalidad, deberá coordinar con la ANT, la realización de acciones tendientes al fortalecimiento organizativo campesino, promover y gestionar la creación y operación de mecanismos e instrumentos para asegurar la participación social y fomentar la asociatividad de las y los campesinos y jóvenes rurales, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en los procesos de constitución de ZRC, y en la formulación, cofinanciación, ejecución, seguimiento y control de proyectos. Para esto, el MADR debe realizar ajustes para que con cargo a los recursos del Fondo de Organización y Capacitación Campesina se financien estas estrategias.

A nivel de los procedimientos internos de la Autoridad de Tierras se recomienda fortalecer la capacidad administrativa, humana (equipos profesionales interdisciplinarios, que avancen en los estudios de títulos, en la gestión de conflictos, consultas previas, levantamientos catastrales, etc.), tecnológica y financiera para atender las demandas en la constitución de ZRC.

## **3.2. Lineamientos generales para la Gestión de los Planes de Desarrollo Sostenible**

### **Problemática**

Los Planes de Desarrollo Sostenible son el instrumento de planeación y articulación de las Zonas de Reserva Campesina, en el cual se consolida y priorizan los problemas del territorio, definiendo objetivos, programas y acciones para canalizar información, encauzar recursos, promover, coordinar y enfocar esfuerzos institucionales para solucionar o mejorar las condiciones de vida y desarrollo que tienen en su entorno y sus habitantes. Este documento se constituye en la hoja de ruta para la constitución, consolidación y sostenibilidad de las ZRC y, por ende, es la base para que, desde sus competencias, la ANT pueda definir la pertinencia y viabilidad de la constitución de esta territorialidad y posteriormente, sirva como elemento de verificación del impacto de implementación de las estrategias planteadas frente al crecimiento y desarrollo social alcanzado en el corto, mediano y largo plazo.

Aun cuando la Agencia Nacional de Tierras es la entidad encargada del proceso de constitución de las ZRC y de la validación de los PDS, las temáticas y demandas sociales de las comunidades que hacen parte de las ZRC, van más allá de las acciones y competencias propias de la ANT e incluso del sector agropecuario, desbordando la capacidad de gestión de la entidad; por ello, resulta fundamental contar con una estructura de gobernanza que permita la convergencia de acciones y soluciones intersectoriales apoyada desde los subsistemas del SINRADR.

Los PDS definen programas y proyectos en donde se relacionan acciones que pueden promover la solución de problemáticas ambientales (programas de reciclaje, recuperación ambiental, manejo de residuos sólidos), sociales (acceso a la salud, acceso a la educación, vivienda rural y urbana, saneamiento básico), económico productivas (canales de comercialización, fortalecimiento de economía campesina, soberanía alimentaria), y de acceso a tierras

(formalización y regularización de la tierra, ordenamiento del uso del suelo), siendo éste último componente el único relacionado directamente con la misionalidad de la ANT.

Desde la constitución de la primera ZRC, lograr la coordinación, el compromiso y el apoyo de otras entidades e instituciones del sector y de otros sectores para ejecutar los programas y las acciones específicas propuestas dentro de los PDS e implementar las políticas públicas en estas territorialidades, se ha constituido en uno de los principales cuellos de botella que han impedido la consolidación y sostenibilidad de esta figura de ordenamiento territorial y que permean la confianza y credibilidad de la institucionalidad en la población campesina.

Dentro del "*Informe final Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina*"<sup>19</sup> elaborado por el INCODER, se puede evidenciar las dificultades que tiene este asunto en lo que respecta a las gestiones requeridas para la ejecución de los PDS; como estrategia de coordinación y articulación para las ZRC se habían creado comité interinstitucional -CI y comité Directivo -CD, instancias a través de las cuales se buscaba concertar la ejecución de las políticas al interior de las ZRC, dirigir y garantizar la pertinencia de las inversiones y asegurar el financiamiento de los programas a través de las diferentes entidades, instituciones, programas y proyectos oficiales presentes en el territorio, pero debido a que dichas instancias nunca operaron de manera regular, formal ni oficial, los resultados obtenidos en los proyectos a ejecutar dentro de las ZRC no fueron los esperados, pues la participación y el compromiso de los diferentes actores fue dispar, siendo influenciados por aspectos geopolíticos, orden público, administrativos, entre otros.

Para concretar un mecanismo de articulación efectivo es importante definir una estructura de coordinación con capacidad de liderazgo y convocatoria para congregar y consolidar apoyos técnicos, financieros y acciones institucionales y

---

<sup>19</sup> 2003. INCODER, et al, Informe final Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina: Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano. Bogotá. 124 pag.

de otros sectores en torno al desarrollo e implementación de los PDS, estableciendo los roles, compromisos, recursos y tiempos que serán responsabilidad de los actores participantes, pues de lo contrario el impulso de territorialidades de este tipo continuará estancado años y se dificultará evaluar los impactos positivos generados por esta figura de ordenamiento en el territorio y en la población que hace parte de ella.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de La Vida”, busca que, desde el enfoque funcional del ordenamiento, se orienten procesos de planificación territorial participativos donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas. (Artículo 3, numeral 1 Ley 2294 de 2023).

En esta misma línea, desde los Ejes Transformacionales 1 y 3 del PND 2022-2026, *1) Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, y 3) Derecho Humano a la Alimentación*, se prioriza la planificación territorial en pro de la producción de alimentos para el consumo humano donde se da protagonismo a la población de estos territorios. Estos ejes transformacionales se alinean con la protección del derecho a la alimentación y con lo establecido en la Reforma Rural Integral, del Acuerdo Final de Paz, señalando que “Colombia debe producir más alimentos de manera eficiente e incluyente con los pequeños productores”, lo que se debe dar a través de instrumentos de ordenamiento productivo para la planificación de la producción agropecuaria que permitan avanzar hacia Sistemas Agroalimentarios Territoriales” (DNP, 2023, pág. 126).

Según lo anterior y mediante el inicio del SINRADR y el subsistema 2, es necesario que, desde la instancia encargada de constituir las Zonas de Reserva Campesina, en coordinación con el MADR como líder del SINRADR, se planteen alternativas de articulación interinstitucional y con las organizaciones de base para formular los PDS según las necesidades propias de la zona, las potencialidades del territorio y la visión cultural y de desarrollo de las comunidades. Lograr el compromiso y seriedad de los diferentes actores en la

financiación y ejecución de los proyectos formulados en los PDS, permitirá generar credibilidad y confianza entre las partes y permitirá que las comunidades involucradas fortalezcan su capacidad organizativa y se empoderen en la planeación, análisis, priorización de proyectos y gestión de recursos, al igual que en el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los programas, acciones y metas establecidos dentro de los PDS, tendientes a reducir o solucionar las problemáticas que los aquejan.

### **Precepto**

La gestión de los diferentes proyectos planteados dentro de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC, son el resultado de un ejercicio de planeación participativa y concertada con las diferentes entidades e instituciones locales y/o nacionales y otros actores, con quienes se aúnan esfuerzos técnicos, operativos, administrativos y financieros en torno a la ejecución e implementación de las acciones establecidas para mejorar las problemáticas socioeconómicas, ambientales, productivas y culturales identificadas dentro de la ZRC.

### **Lineamientos**

Con base en las problemáticas y/o proyectos preliminares identificadas por las comunidades u organizaciones que hacen parte de la ZRC, la autoridad de tierras en el marco del procedimiento para el trámite de constitución de la ZRC y en coordinación con la entidad líder del subsistema 2 del SINRADR, deberá establecer mesas temáticas de trabajo entre las organizaciones de base y las instituciones u autoridades locales o nacionales relacionadas con la problemática a tratar, para que se realice el análisis de las situaciones planteadas y las alternativas de atención, se adelante la priorización de los proyectos y el perfilamiento respectivo, definiendo los mecanismos de ejecución, los responsables de la implementación y seguimiento de actividades y los actores financiadores de los proyectos, así como los tiempos establecidos para su respectiva ejecución y entrega de recursos.

En el marco del Subsistema "De delimitación, constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina", se deben desarrollar protocolos y mecanismos institucionales para la participación y concertación de acciones e inversiones entre instituciones, organizaciones y comunidades para lograr la constitución y consolidación de las ZRC, que garanticen la concurrencia presupuestal prevista para la puesta en marcha de los PDS.

Dentro de las funciones del subsistema 2 del SINRADR y de las tareas propias del procedimiento para el trámite de constitución de las ZRC, es necesario incluir la formulación de un plan de acción y programación de actividades específicas a desarrollar en el PDS, en donde se identifiquen claramente los actores participantes y el rol a cumplir, las responsabilidades que tendrán a cargo y el tiempo dentro del cual se adelantarán dichas acciones. Dicho plan de acción deberá ser concertado y contar con el compromiso administrativo, de gestión y presupuestal de la institucionalidad que haga parte de él.

La Autoridad de tierras en el marco de las funciones establecidas dentro del subsistema 2 del SINRADR, promoverá que los proyectos definidos en los PDS de las ZRC, que hayan sido acordados ejecutar con las alcaldías municipales o la gobernación en el plan de acción, sean incluidos dentro de los programas y recursos presupuestales de plan de desarrollo municipal y/o departamental, a fin de garantizar el compromiso y seriedad de los acuerdos alcanzados en las mesas temáticas de trabajo.

Dentro de la gestión cultural en las ZRC, se debe reconocer y promover las tradiciones, prácticas productivas sostenibles y formas de organización social propias de las comunidades a través de herramientas y escenarios que cumplan tal fin a nivel local, departamental y nacional.

## 4. Lineamientos para promover la eficiencia en los procesos de constitución de las ZRC

### 4.1. Lineamientos para la priorización de solicitudes de constitución de ZRC

#### Problemática

Según la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras a UPRA, a mayo de 2024, la ANT cuenta con más de 26 solicitudes de constitución de Zonas de Reserva Campesina - ZRC, de las cuales, varias de ellas han sido requeridas anterior a la creación de la ANT, lo que pone de presente la existencia de un rezago en el trámite desde el 2016, y el retraso en la atención de las que se han presentado posteriormente a la creación de la ANT.

Dentro de los factores más relevantes se han identificado dificultades de índole político, técnico e institucionales los cuales no han favorecido la gestión oportuna de las solicitudes por parte de la ANT. Dichos factores de manera individual y conjunta han contribuido al rezago de la atención de las solicitudes y como consecuencia se acudió a la presentación de tutelas con el propósito de exigir la constitución y delimitación de la ZRC. Así las cosas, la respuesta de las Altas cortes ante las demoras no justificadas en el trámite, ordenaron en la mayoría de los casos efectuar el correspondiente impulso administrativo por parte del Estado y entidades encargadas de las solicitudes presentadas por las comunidades como medida para proteger los derechos de los campesinos. Entre ellas se encuentran: *Sentencia T-488 de 2014, Sentencia T052 de 2017, Sentencia T-763 de 2012, Sentencia T-201 de 2013, Sentencia T-660 de 2013, Auto 073 de 2014, Sentencia T-547 de 2017, Sentencia T-606 de 2015, Sentencia T-090 de 2023 de la Corte Constitucional.*

Si bien en el Acuerdo 024 de 1996, proferido por la Junta Directiva del extinto INCORA no se establecieron tiempos perentorios para llevar a cabo las acciones

encaminadas a la selección y delimitación de ZRC, el procedimiento establecido por la ANT define como plazo para dar fin al procedimiento completo un tiempo de un año y seis meses. Sin embargo, la autoridad de tierras presenta limitantes en su capacidad técnica y administrativa en el cumplimiento de esos tiempos, esto, con referencia al trámite de las solicitudes de constitución pendientes, la rectificación de áreas constituidas, la valoración de todos los documentos técnicos y jurídicos parte de los expedientes, la realización de las etapas y requisitos para la constitución y el acompañamiento que demanda la consolidación de las zonas ya constituidas.

### **Precepto**

Las solicitudes de ZRC que cumplan con los requisitos establecidos en su marco normativo son atendidas de forma diligente y eficiente, dando estricto cumplimiento al principio de Buena Fe y Confianza Legítima que los administrados depositan en la administración, estableciendo un orden prioritario que permita impulsar y seguir su trámite.

### **Lineamientos**

La ANT dentro de su plan de acción y cumplimiento de metas, deberá programar los recursos técnicos, presupuestales y financieros requeridos para la atención de manera prioritaria, de aquellas solicitudes de constitución de ZRC que cuentan con resolución de inicio expedida.

Se hace necesario que la ANT disponga de los mecanismos y procedimientos que le permitan actuar con celeridad y gestionar asertivamente las solicitudes de constitución de ZRC, atendiendo además las prioridades de la política sectorial, y en el marco de las orientaciones de política nacional. En virtud de los principios de eficacia y de economía consagrados en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Crear una Mesa técnica que pueda acompañar el ejercicio técnico de priorización de solicitudes de constitución de las ZRC, así como de otras actividades afines

de debate, procesamiento y análisis que requieran la articulación interinstitucional, y que propendan por dilucidar las actuaciones de la autoridad de tierras en el impulso de esta figura de ordenamiento.

Construir mecanismos que contribuyan a la planificación institucional de las intervenciones y a la proyección de recursos técnicos, operativos y financieros para dar respuesta a los procesos territoriales y comunidades involucradas.

En la aplicación de la <sup>20</sup>propuesta la metodología sugerida desde UPRA para la priorización de las solicitudes de constitución de ZRC, la autoridad de tierras deberá realizar la actualización periódica que resulte necesaria respecto a las variables y criterios utilizados en el ejercicio técnico. Por tanto, se debe revisar anualmente o cuando la ANT lo considere necesario y convoque a la Mesa técnica.

En el caso que se requiera hacer la actualización de criterios y variables se podrá utilizar la metodología de análisis multicriterio desarrollada en el ejercicio técnico propuesto para direccionar la atención de solicitudes para la constitución de ZRC generado por la UPRA.

La autoridad de tierras tendrá en cuenta como herramienta complementaria para priorizar la atención de las solicitudes de Zonas de Reserva Campesina los ejercicios de focalización técnica de áreas potenciales de ZRC que sean desarrollados, con el fin de incorporar dicha información en los análisis y toma de decisiones para el direccionamiento de la acción institucional

## **4.2. Lineamientos generales para impulsar el ordenamiento social de la propiedad**

El ordenamiento social de la propiedad es entendido como el proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y

---

<sup>20</sup> El documento técnico de Priorización de solicitudes de constitución de Zonas de Reserva Campesina – ZRC fue un Ejercicio técnico para direccionar la atención de solicitudes para la constitución de ZRC en marco del acuerdo 024 de 1996 del INCORA, el cual define criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 entregado a MinAgricultura y a la Agencia Nacional de Tierras por parte de UPRA en el año 2024.

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 financiamiento del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado (Resolución ANT 128 de 2017).

La informalidad en la tenencia de la tierra rural dificulta el acceso a créditos y subsidios estatales y el acceso de los campesinos a los servicios públicos y privados, afectando la seguridad jurídica. Esto responde en gran parte a un alto grado de desconocimiento de la población sobre los diferentes tipos de derechos sobre la tierra, sus implicaciones y la importancia de formalizar sus derechos.

Entre otros factores, el ordenamiento social de la propiedad relacionado con la distribución predial, el tamaño de la UAF, el fraccionamiento, la informalidad en la tenencia de la tierra, y el mercado de tierras rurales, son determinantes para el ordenamiento de los territorios rurales. Para atender a dicho propósito, la ANT de acuerdo a sus competencias hará uso de los procedimientos según la naturaleza jurídica de los predios, incluyendo el reconocimiento de derechos de lo contemplado en el Acuerdo 315 de 2023 de ANT.

Para el caso de las ZRC constituidas a la fecha, y de acuerdo con los resultados de la caracterización realizada a estas zonas, y en particular en el componente de OSP, se reconocen algunos datos de referencia que indican la necesidad de fortalecer el componente en los procesos de gestión para la constitución de la figura y del PDS.

En cuanto al tamaño predial, teniendo como referente la información predial de las bases catastrales del IGAC y con los análisis realizados por UPRA en la Caracterización de OSP y productiva de las ZRC del año 2023, el 63 % de los predios de las ZRC constituidas están por debajo del área de la UAF de acuerdo con los referentes técnicos utilizados en los procesos de constitución; así mismo, se identifica que el 90 % de los predios de las ZRC tienen más del 40% de

informalidad (el 54% de los predios tienen más del 50% de índice de informalidad). Estos datos relevan y evidencian la necesidad de abordar acciones para la regularización de la propiedad, y llaman la atención sobre la persistencia de fenómenos asociados con el fraccionamiento predial.

El ordenamiento social de la propiedad en las ZRC debe proveer un contexto para mejorar la integración de las políticas sectoriales a ejecutar en estas zonas, de lo que hace parte importante, el apoyo que puede brindar para la zonificación a nivel local de las acciones contempladas en los PDS, particularmente las asociadas al componente productivo agropecuario.

La sincronización de acciones con el ordenamiento del territorio y la definición de los modelos de ocupación son también aspectos a los que puede aportar el ordenamiento social de la propiedad, destacándose lo relacionado con la planificación del territorio para los usos agropecuarios y el ordenamiento ambiental.

### **Precepto**

Las ZRC mejoran los índices de informalidad, se fortalece en estos territorios la cultura de la formalización, y se atienden los requerimientos de OSPR, para lo que se priorizan intervenciones y acciones institucionales de la autoridad de tierras en las ZRC, con el fin de contribuir en la garantía de la seguridad jurídica de la tenencia de los predios rurales, y la superación de fenómenos que afectan el uso eficiente del suelo rural. De igual forma se da cumplimiento a cada uno de los procedimientos que aporten a la seguridad jurídica y promoción de derechos de los campesinos en materia de tierras.

### **Lineamientos**

En los procedimientos para la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), se sugiere retomar las estrategias de OSP planteadas de manera específica en la formulación de los PDS, que, a partir de diagnósticos y caracterizaciones de estos territorios, aportan información de soporte para la

zonificación, para los ejercicios de planificación del uso del suelo rural y el ordenamiento del territorio.

Se debe garantizar que la oferta institucional de la autoridad de tierras atienda las prioridades identificadas en el territorio del que hacen parte las ZRC, y se avance eficazmente en la gestión de acciones que permitan superar estas problemáticas, gestionando los apoyos requeridos a nivel nacional y local.

Asegurar acuerdos institucionales para avanzar en las acciones que permitan reducir la informalidad en la tenencia de la tierra en las ZRC, lo que abarca la formalización de predios rurales privados y públicos, el saneamiento de títulos, y acciones que permitan acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales pendientes por resolver.

Reforzar los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Paz para materializar la RRI, que implica priorizar la formalización de la propiedad rural en las ZRC, bajo esquemas de barrido predial masivo y formulación de POSP, avanzando en la regularización y la protección de los derechos de propiedad. Con ello se atienden también las orientaciones sectoriales complementarias para dar impulso al catastro multipropósito.

Como parte de las acciones de OSP en las ZRC, realizar campañas de difusión para afianzar la cultura de la formalización, con participación de autoridades locales que incentiven el mantenimiento de la actualización catastral dando a conocer las rutas de formalización y regularización existentes y los apoyos institucionales disponibles.

Considerando que en las ZRC constituidas existen áreas de interés ambiental, como son las clasificadas como zonas de Ley 2a de 1959, se considera necesario identificar y aplicar alternativas para el uso de estos territorios, que haciendo parte de las ZRC delimitadas, se encuentran fuera de la frontera agrícola.

Articular acciones para el ordenamiento integral de estas zonas, mediante la activación de mecanismos de coordinación con la autoridad ambiental competente; así mismo, la ANT en el marco de sus competencias, adelantará de manera priorizada acciones en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos de la población campesina de las ZRC.

#### **4.2.1. Lineamientos para la Unidad Agrícola Familiar excepcional ZRC**

La UAF se define como "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, que permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio" (artículo 38, Ley 160 de 1994), y su funcionalidad en el contexto de la ZRC, se relaciona con favorecer la eficiencia en la organización de las comunidades campesinas, el aprovechamiento de los servicios y asesoría ofrecidos por el Estado, controlar la inadecuada expansión de la frontera agrícola, el desarrollo y consolidación de la economía campesina en la región, la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, y de manera general, la ocupación más eficiente, equitativa y disponible del territorio rural para el cumplimiento de sus objetivos.

Desde la perspectiva de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), propiciar un reparto equitativo de la propiedad rural, como lo establece la Ley 160 de 1994, invoca el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

Las ZRC no están exceptuadas de la UAF, sin embargo, el numeral 3 del párrafo del Artículo segundo del Acuerdo 167 de 2021, establece taxativamente los casos en que la "*metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal*" no será aplicable:

3. "En los casos de las Zonas de Reserva Campesina, con arreglo al artículo 9 numeral 8 del Acuerdo 024 de 1996 o la norma que lo modifique, adicione o lo sustituya, o demás que establezca el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras".

El artículo 80 de la Ley 160 de 1994 consagra que, en los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos baldíos.

De acuerdo con lo anterior y en aras de promover una distribución equitativa en la tenencia de la tierra rural, en el capítulo noveno de la citada Ley se ordena, establecer la Unidad Agrícola Familiar (UAF), ya que esta es una importante herramienta, que, entre otras funciones limita el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, se establece como parámetro para la toma de decisiones urbanísticas, como herramienta de racionalización y eficiencia en la dotación de tierras rurales y medio para la realización de otros derechos de sus beneficiarios en procura de dar cumplimiento a los propósitos trazados por el constituyente bajo el artículo 64 de la norma de normas.

La metodología para el cálculo de la UAF por zonas relativamente homogéneas se caracteriza por representar aspectos similares en condiciones agrológicas, fisiográficas y socioeconómicas; además de destacar las condiciones del suelo, clima, vegetación, fauna, recursos hídricos e infraestructura vial y su interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental. También permite combinar factores biofísicos y socioeconómicos; pero dada su escala, no responde a las necesidades operativas y de gestión del ordenamiento social de propiedad.

Según la reglamentación vigente, las ZRC no se encuentran en el ámbito de aplicación del Acuerdo (167 de 2021), sin embargo, los postulados propuestos

por la metodología de UFH pueden servir como base para generar y desarrollar propuestas metodológicas para el cálculo de la UAF en ZRC, las cuales también deben incluir los reglamentos definidos para cada ZRC, así como las demás características y dinámicas particulares de estos territorios.

En la totalidad de las ZRC constituidas se evidencia que la metodología empleada para establecer la unidad agrícola familiar corresponde a las zonas relativamente homogéneas - ZRH.

Para avanzar en una propuesta específica para el cálculo de UAF en las ZRC, se han identificado preliminarmente algunos criterios, que se consideran diferenciadores frente a las metodologías vigentes, y aplicables a cada una de las fases y pasos contemplados en la metodología para el cálculo de la UAF por UFH.

Estos criterios deben ser analizados según las características propias de las ZRC, lo que dará el alcance diferencial mencionado; así, estos deben ser considerados para proponer planteamientos conceptuales y desarrollos metodológicos para el cálculo de la UAF que serán aplicados en estas áreas.

### **Lineamientos**

Con el fin de validar la metodología y la pertinencia de los criterios identificados, se recomienda realizar un piloto de aplicación, para identificar, o no, la necesidad de cambios que satisfagan las características y requerimientos de las diferentes ZRC, en cuanto al establecimiento de una UAF.

El diseño de la metodología recogerá los resultados de la aplicación del piloto en cuanto a la validación de los criterios que cumplen con las necesidades establecidas para la determinación de las UAF en las ZRC.

Es pertinente emitir un acto administrativo que reglamente la aplicación de la metodología para el cálculo de la UAF por UFH en las Zonas de Reserva Campesina, con las consideraciones que sean pertinentes para su implementación.

Cualquier propuesta que tenga como objetivo actualizar los rangos de UAF en las ZRC, debe fundamentarse en las decisiones concertadas con las comunidades y sus organizaciones representativas durante el proceso de constitución.

En la metodología de cálculo de la UAF para las ZRC, deben considerarse los criterios diferenciales, los documentos normativos de constitución de las ZRC y los planes de desarrollo sostenible de cada ZRC, los cuales deben ser incluidos desde las fases iniciales contempladas en la metodología.

Las fases para la metodología deben establecer entre otras etapas: un momento previo de alistamiento técnico, la articulación interinstitucional para construir los componentes técnico, jurídico y social, y la consolidación de instancias técnicas que brinden apoyo permanente y orienten la construcción de los procedimientos necesarios para desarrollar, probar y validar la metodología para las UAF excepcionales para las ZRC.

#### **4.2.2. Lineamientos para la Identificación de predios de la ZRC a través de la Matrícula Inmobiliaria.**

El artículo 79 de la Ley 160 de 1994, fija como propósito fundamental del proceso de delimitación y constitución de las ZRC, *“la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de las tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras (...)”* adicionalmente para evitar el fraccionamiento antieconómico de la tierra y garantizar que los campesinos carentes de este recurso y que están asentados en estas territorialidades puedan acceder a las unidades agrícolas familiares que le permitan sostener a su familia y mejorar sus condiciones económicas y de calidad de vida.

La Ley 2294 de 2023, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia Potencia Mundial de Vida”* establece en el artículo 51 la modificación al artículo 2 de la Ley 160 de 1994, creando el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural – SINRADR y a su vez, mediante el artículo

52 modifica el artículo 4 de la Ley 160 de 1994, definiendo los ocho (8) subsistemas que conforman el SINRADR, entre ellos el Subsistema No 2, relacionado con la " (...) *delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*".

Bajo este marco normativo y cumpliendo las funciones establecidas para la constitución de las ZRC, la ANT expidió el Decreto 337 de 2023, que modifica los artículos 3, 6 y 9 del Acuerdo 024 de 1996, relativo a la delimitación y constitución de las ZRC, especialmente en las áreas exceptuadas para la creación de ZRC y acciones relacionadas con la delimitación y uso de áreas de ZRC que traslapan con zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959.

Para poder cumplir con la normativa que enmarca la creación de las ZRC, se tiene la necesidad de contar con una herramienta que permita identificar y delimitar con transparencia los predios que forman parte de esta figura de ordenamiento, y a su vez, publicitar las restricciones de uso y transferencia de dominio que pueda presentar, en ese sentido, se pueden considerar propuestas que aporten a la atención de dicha necesidad.

En ese orden de ideas, se puede tener en cuenta una estrategia de Cooperación interinstitucional en la que entidades del sector con competencias en la materia (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Superintendencia de Notariado y Registro y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos), establezcan mesas de trabajo donde se analice, estructure e impulsen iniciativas legislativas, herramientas metodológicas dirigidas a la publicidad de los polígonos que conforman las ZRC. La inscripción de cada uno de los predios de la ZRC en los FMI requeriría la creación de un código registral especial o el uso de alguno de los códigos registrales existentes en los cuales se pueda reportar la situación particular que presentan los inmuebles rurales de las ZRC, acción administrativa que contribuirá con el control de la expansión inadecuada

de la frontera agropecuaria, la regularización, limitación de la ocupación y aprovechamiento de la propiedad, la conservación y protección de los recursos naturales, la planeación estratégica del territorio y la acción institucional concertada y enfocada en el desarrollo de proyectos y programas definidos dentro de los PDS.

### **Problemática**

Aunque las ZRC buscan fomentar la pequeña propiedad rural para las poblaciones campesinas de escasos recursos, regulando la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, la Contraloría General de la República ha indicado, en los informes de auditoría sobre Zonas de Reserva Campesina realizados para los años 2014 y 2015, la evidente desarticulación institucional en los diferentes niveles de la administración pública en lo que respecta a la gestión en las ZRC, lo cual se sustenta en información dispar y no consolidada de parte de entidades del orden nacional vinculadas y el atraso que se tiene al interior de las ZRC en materia de titulación de tierras, pues, la autoridad de tierras no cuenta con la información actualizada sobre los procesos de titulación y regularización de la propiedad en cada ZRC, ni tiene claridad respecto a los presuntos baldíos que aún están pendientes de titular.

Esta falta de información actualizada por parte de la autoridad de tierras no sólo responde a una dificultad de orden administrativo, sino a la carencia de una herramienta de trazabilidad que permita a la entidad, identificar de manera física, geográfica y jurídica los predios que se encuentran dentro de las ZRC y las particularidades de tenencia, uso y restricciones que pueden presentarse en su interior.

Las diferencias de información predial entre catastro nacional y descentralizados, la Superintendencia de Notariado y Registro y la ANT, dificultan la consolidación y actualización de información predial, situación a la que no escapan los predios de las ZRC, por lo que es fundamental el avance del proceso de catastro multipropósito en el territorio nacional, con el que se pueda obtener información

clara y veraz que permita formular e implementar políticas públicas y definir estrategias de planeación acordes a las necesidades del territorio.

Bajo este entendido y teniendo en consideración que la ANT, además de ser la responsable de implementar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, es también un gestor catastral especial sobre los procesos de regularización de la propiedad que son parte de sus competencias, resulta fundamental que, en el marco del proceso de constitución de las ZRC, se establezcan acciones tendientes a lograr la identificación de los componentes físico, jurídico y estado de tenencia de los predios que hacen parte de la ZRC y que faciliten el desarrollo de acciones tendientes a la regularización y/o titulación de los predios que presenten inseguridad jurídica para la población que la ocupa o explota dentro de la ZRC.

Para la delimitación precisa de las ZRC, es necesario contar con un mecanismo de identificación e información de los inmuebles rurales que forman parte de la ZRC que permita identificar claramente el polígono de la figura territorial, analizar con detalle la planeación en el territorio e informar a los particulares sobre la situación de los predios y que sirva para contar con seguridad jurídica en las transacciones sobre propiedad rural y los derechos reales asociados a ella.

En este punto es importante señalar lo consignado en el estatuto registral vigente en nuestro país contenido en la Ley 1579 de 2012 *"por la cual se expide el estatuto de registro instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones"*, el cual dispuso dentro de los objetivos de la función registral, el de servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces así como revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción. Dicha función registral ejercida por las ORIP cumple fines específicos entre los que se encuentra el dar

publicidad de los actos que allí se inscriben y en consecuencia garantizar la seguridad del tráfico inmobiliario.

El registro de la propiedad inmobiliaria es un servicio público que consiste en anotar en un folio de matrícula los datos básicos sujetos a registro sobre el estado jurídico del bien, el dominio y otros derechos reales constituidos, imponiendo gravámenes o limitaciones que permitan revestir de mérito probatorio y cumplir la publicidad ante terceros de las operaciones transaccionales del mercado de tierras (artículo 1 y 2 de la Ley 1579 de 2012).

De acuerdo con lo anterior, dentro de las herramientas con las que se cuenta en el tránsito negocial en nuestro país, la matrícula inmobiliaria se presenta como la más idónea para identificar los predios que hacen parte de las ZRC, definir claramente su delimitación y cumplir una función informativa y publicitaria respecto al estado jurídico real del predio; en ese orden es la matrícula inmobiliaria de los inmuebles rurales la llamada a servir a tales fines.

En efecto, al realizar el registro del acto administrativo de constitución de la ZRC en cada FMI dentro de las anotaciones que hacen parte de la historia jurídica de los predios y en donde se encuentra el historial de las transmisiones de derechos, afectaciones y gravámenes que se han impuesto, así como las medidas judiciales y administrativas de las que han sido objeto.

Una vez inscrito el acto administrativo de constitución de la ZRC en el FMI de un inmueble o conjunto de inmuebles, cualquier persona que pretenda adquirir el pleno dominio, el usufructo, otorgar una hipoteca, pensar en su transformación, obtener licencias de parcelación la subdivisión rural, de construcción, actos de reconocimiento, y en general cualquier actividad que se pretende desarrollar en relación con dicho inmueble, tendrá conocimiento que este hace parte de una ZRC, y por ende, bajo ninguna circunstancia podrá alegarse el desconocimiento del hecho de que dicho inmueble solamente puede estar destinado a las actividades que en dicha ZRC pueden ejecutarse por vía de la delimitación y constitución de la figura y su PDS.

De otra parte, esta articulación interinstitucional permitirá a través de la función registral, que la anotación que se inserte en los FMI, para la publicidad de dicha figura jurídica (parágrafo 4 del artículo 8 de la Ley 1579 de 2012); difunda acorde con el marco de los principios registrales, el régimen al que se encuentran sometidos dichos inmuebles. Actuación que tendrá como sustento los principios administrativos de coordinación, eficiencia, eficacia y celeridad administrativa.

Por último, conforme al parágrafo tercero del artículo 8 de la Ley 1579 aquí citada, los documentos susceptibles de registro en los FMI de los inmuebles deben clasificarse según su naturaleza jurídica para efectos registrales, estableciendo allí mismo dicha clasificación.

Para fines prácticos, la implementación de las acciones relacionadas con la inscripción en los FMI deberá procurarse masivamente para todos los predios involucrados en la delimitación y constitución de la ZRC concreta para garantizar su efectividad y cumplimiento.

### **Precepto**

En el marco de los procesos de articulación interinstitucional el MinAgricultura, ANT, SNR y las ORIP, establecerán espacios de diálogo y construcción de estrategias, propuestas, programas que promuevan la publicidad de los predios de las Zonas de Reserva Campesina constituidas; a través de la correspondiente inscripción en el Folio de Matrícula Inmobiliaria, para dar publicidad al acto administrativo de constitución y a lo estipulado en él, frente a la destinación y uso permitido para los respectivos inmuebles rurales.

### **Lineamientos**

En el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural - SINRADR, la autoridad de tierras deberá instar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que se definan las acciones de articulación y colaboración armónica de las entidades responsables, que permitan concertar la

implementación de acciones publicitarias como la anotación del código registral de ZRC en los FMI de los predios que la conforman.

Con el fin de fortalecer el proceso de delimitación, constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina, (Subsistema No 2 del SINRADR), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coadyubado por la autoridad de tierras impulsaran en el marco de los principios administrativos de colaboración, eficacia, eficiencia y celeridad administrativa, las acciones técnicas y administrativas necesarias junto con la Superintendencia de Notariado y Registro como entidad competente según el Estatuto de Notariado y Registro consagrado en la Ley 1579 de 2012; para que a través de mesas de trabajo se analice la pertinencia de impulsar la creación de un código registral especial para este tipo de afectación a los inmuebles ubicados dentro de las áreas definidas como ZRC o utilizar alguno de los ya existentes, según las características de la afectación definidas en el Estatuto de Notariado y Registro vigente; lo cual además, se sustentara en la transversalidad del servicio registral dispuesto en el artículo 35 de la referida norma.

Una vez definido el código registral a utilizar, la autoridad de tierras y la SNR, en el marco de sus competencias determinaran la pertinencia y necesidad de emitir circulares y directrices a las oficinas responsables, para dar a conocer la implementación del código registral de ZRC.

La autoridad de tierras será la entidad encargada de remitir el acto administrativo de delimitación y constitución de cada una de las ZRC en firme, a las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes, el cual deberá acompañarse de la respectiva constancia de ejecutoria y de la información necesaria para realizar la anotación correspondiente, esto es, la identificación de las matrículas inmobiliarias de los predios que deberán ser afectados con dicha inscripción. Para el traslado de dicha información deberá realizarse procesos previos de articulación tales como mesas de trabajo en donde la Autoridad de Tierras – ANT – y la Delegada de Tierras de la -SNR-,

determinen la ruta operativo mediante la cual se estructurara y entregara la información (estructura formal y sustancia en que las oficinas de registro recibirán la información), ello con sustento en los principios administrativos de eficacia, celeridad colaboración administrativa, evitando así posibles dilaciones del proceso de traslado de la información y su correspondiente inscripción en el registro.

En cuanto al momento de la identificación de la matrícula inmobiliaria de los predios afectados por la constitución y delimitación de las ZRC, se advierta que cuando la orden emitida recaiga sobre matrículas inmobiliarias que a la fecha del registro aún se encuentran en el antiguo sistema registral, las oficinas de registro de instrumentos públicos de oficio y en virtud del principio de especialidad consagrado en el artículo 4 y del artículo 6 de la Ley 1579 de 2012, respecto a la unificación del sistema y los medios utilizados en el registro de instrumentos públicos; procederán a la unificación del registro utilizando medios magnéticos y digitales mediante el empleo de nuevas tecnologías y procedimientos de reconocido valor técnico, para el manejo de la información que garantice la seguridad, celeridad y eficacia en el proceso de registro, y por tanto, la migración de la información al actual sistema registral, para con ello garantizar la seguridad jurídica en la información registral.

En ese orden, la autoridad de tierras será la encargada de subsanar las inconsistencias que se puedan presentar en el proceso de registro del acto administrativo de constitución de las ZRC dentro de las matrículas inmobiliarias, que impidan a la ORIP cumplir con el proceso de publicidad del acto administrativo de delimitación y constitución de la ZRC y por lo cual decida denegar la solicitud de anotación.

Así mismo, la autoridad de tierras adelantará las gestiones correspondientes sobre los predios que se presumen como baldíos en las ZRC constituidas, con el fin de solicitar la apertura o anotación mediante acto administrativo de la titularidad del Estado, según el caso en los respectivos FMI y, para que

posteriormente se pueda adelantar el trámite de inscripción de la anotación del acto administrativo de la ZRC en los folios respectivos.

Igualmente se seguirán las directrices emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 288 de 2022, en cuanto a la identificación de predios baldíos y el reconocimiento de sentencias judiciales de pertenencia proferidas por la jurisdicción ordinaria sobre predios baldíos con una extensión igual o inferior a la UAF, siempre que se verifique el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para la adjudicación respecto del predio y los prescribientes, para la época en que se declaró la pertenencia.

La autoridad de tierras, en el marco del Subsistema 2 del SINRADR, se articulará con las entidades e instituciones que considere pertinentes a fin de poder obtener la cartografía e información necesaria para la identificación de los predios (física, catastral, geográfica y jurídica) que harán parte de la ZRC, así como de las restricciones y prohibiciones de uso que puedan presentar dichos predios al interior de la territorialidad.

En el marco del procedimiento de constitución de las ZRC, la autoridad de tierras, en articulación con la institucionalidad y las organizaciones de base, podrá adelantar jornadas de capacitación y sensibilización sobre la importancia de realizar el proceso de identificación predial para la delimitación de la ZRC desde la matrícula inmobiliaria, explicando los alcances de dicha anotación, sus beneficios y las implicaciones que puede tener el desconocimiento de la misma, para lo cual, podrá generar material didáctico pedagógico de apoyo para distribuir entre los campesinos, tales como cartillas y folletos.

## **5. Lineamientos para incorporar enfoque de derechos**

### **5.1. Lineamientos para la incorporación del enfoque de género con énfasis en mujer rural**

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No 5, se dirige hacia el logro de la igualdad entre los géneros y hacia el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Este logro se plantea en términos de una necesidad urgente, de aquí a 2030, que requiere la adopción de medidas encaminadas a la eliminación de las causas profundas de la discriminación que sigue restringiendo los derechos de las mujeres, tanto en la esfera pública como privada. Si bien, la igualdad y el empoderamiento de las mujeres es uno de los 17 ODS, se trata también de un elemento esencial y transversal a todas las dimensiones del desarrollo inclusivo y sostenible.

Las mujeres rurales desempeñan un rol central como agentes clave para conseguir los cambios económicos, ambientales y sociales necesarios para el desarrollo sostenible. No obstante, ONU Mujeres<sup>21</sup> señala que son precisamente las mujeres rurales quienes tienen un acceso más limitado al crédito, a la asistencia sanitaria y a la educación. Dichos accesos se ven restringidos, además, por las crisis mundiales —económica y alimentaria— y el cambio climático. A su vez, se plantea que el empoderamiento de las mujeres rurales no sólo es fundamental para el bienestar de las personas, familias y comunidades del campo, sino también para la productividad económica general, dada la amplia presencia de mujeres en la mano de obra agrícola mundial.

Tanto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales

---

<sup>21</sup> <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment/rural-women>

(UNDROP)<sup>22</sup>—adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018— como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>23</sup>, el papel de la mujer rural se considera fundamental en su vinculación con el derecho a la tierra; la soberanía sobre los recursos naturales, la soberanía alimentaria, el derecho a una alimentación y nutrición adecuada; el derecho a las semillas y a la diversidad biológica; el derecho a ingresos y medios de vida decentes; los derechos colectivos y el derecho al agua, y se abordan las obligaciones de los Estados frente a la implementación de políticas para el logro de estos derechos.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional expidió la Ley 731 de 2002<sup>24</sup>, con el fin de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, dando prioridad a aquellas que tienen bajos recursos, y consagrando las medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural; de igual manera mediante el Decreto 2369 de 2015<sup>25</sup>, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creó la Dirección de la Mujer Rural como la dirección encargada de coordinar, diseñar y evaluar políticas, planes, proyectos y programas que incidan en el bienestar social y económico de las mujeres rurales. Así mismo, en el Punto uno del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera, que trata sobre la Reforma Rural Integral (RRI), menciona que la RRI, y los planes y programas que se deriven de esta, tendrán enfoque territorial, diferencial y de género.

Recopilando toda esta normatividad, el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, potencia mundial de la vida* establece a la mujer como uno de los “Actores Diferenciales para el Cambio”, disponiendo indicadores de segundo nivel para medir el cumplimiento de metas relacionadas con el acceso a la tierra, crédito

---

<sup>22</sup> [https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2021/12/LVC-ES-Booklet-UNDROP-RGB\\_lowres.pdf](https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2021/12/LVC-ES-Booklet-UNDROP-RGB_lowres.pdf)

<sup>23</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)

<sup>24</sup> [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=52105](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=52105)

<sup>25</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67336>

agropecuario y rural, participación en los organismos de acción comunal en todos sus grados (PND, 2023) y proponiendo en el Artículo 341, una adición al artículo 31 de la Ley 160 de 1994 con la que se busca corregir la inequitativa distribución de derechos de propiedad que obra en perjuicio de las mujeres.

Las Zonas de Reserva Campesina, por su escala geográfica y las condiciones socioculturales e históricas por las cuales han sido constituidas, no son ajenas a las situaciones de desigualdad y brechas de género descritas anteriormente, evidenciando una mayor intensidad e impacto de estas problemáticas en la población rural que hace parte de esta figura de ordenamiento; por ello, resulta imperativo implementar la política de inclusión de género nacional y del sector incorporando acciones y estrategias para manejar los problemas que impactan a la mujer y otras identidades de género que pueden hacer parte de las ZRC.

### **Problemática**

Las Zonas de Reserva Campesina actualmente están planteadas desde una perspectiva de creación y manejo general en el que no se tienen en cuenta los retos y los impactos diferenciales que tienen los proyectos y acciones a desarrollar en su territorio sobre las mujeres rurales, ni la visión y proyección que ellas pueden tener sobre el desarrollo y sostenibilidad de esta figura de ordenamiento. La falta de reconocimiento del rol de la mujer como uno de los actores activos y participativos en temas organizacionales y de toma de decisiones, así como en la regularización de la propiedad de la tierra, las situaciones de violencia del territorio, entre otros, hace que sea necesario plantear la necesidad de realizar el fortalecimiento de capacidades al interior de las ZRC, que permitan la autonomía, pluralidad y complementariedad de visiones de desarrollo social y productivo en el territorio.

Desde la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC, se han identificado varias situaciones problemáticas descritas de forma detallada dentro de su documento de “*Política Institucional de género*” (Anzorc, 2020) que ameritan implementar acciones concretas desde el proceso de constitución de

las Zonas de Reserva Campesina para contrarrestar las problemáticas identificadas y evidenciar el valor que implica la inclusión de la perspectiva de género en la sostenibilidad de esta territorialidad.

Dentro de las problemáticas referidas por Anzorc se identificaron cinco (5) como las más relevantes para ser atendidas: 1) Participación y organización de las mujeres campesinas, 2) Formación política en derechos de las mujeres y feminismo, 3) Educación que responda a las necesidades y la identidad de las mujeres campesinas, 4) Reconocimiento de los aportes de las mujeres a la economía campesina y, 5) Titularidad de la tierra a las mujeres campesinas.

La participación de las mujeres rurales, desde su voz y liderazgo resulta fundamental en la toma de decisiones en todos los niveles para que sus necesidades sean incorporadas en las políticas públicas. El problema actual para las mujeres rurales, en términos de la participación, está en su insuficiente reconocimiento y representación en los procesos de toma de decisiones, que se relacionan con los aportes y roles en la productividad agropecuaria y la seguridad alimentaria (CSA, 2019), así como en su participación en las formas de organización campesina y comunitaria.

Desde los roles organizativos de la mujer rural, ANZORC identificó una brecha en la participación de las mujeres de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Para ello, analizaron la participación de las mujeres en los espacios asamblearios, así como mujeres asociadas, mujeres que participan en asambleas de las asociaciones de base, mujeres miembros de la Asamblea Nacional de la ANZORC y cargos de dirección asumidos por mujeres en las asociaciones de base, encontrando como resultado que sólo el 30.78% de las personas que integran las asociaciones campesinas de ANZORC son del género femenino, lo que corresponden a 5.051 mujeres aproximadamente que hacen parte de 28 asociaciones que cuentan con información de asociados discriminada por género; la participación de las mujeres en las penúltimas asambleas realizadas en las organizaciones fue del 38,34%, porcentaje similar al de la

participación en la Asamblea de ANZORC del 2019; y el 33.8% de cargos de dirección de las organizaciones de base de ANZORC son ocupados por mujeres (Anzorc, 2020).

Respecto al acceso a tierras, según una encuesta realizada por ANZORC a 660 mujeres que hacen parte de 58 organizaciones territoriales presentes en las ZRC (Anzorc, 2020), el 39,5% de las mujeres encuestadas son campesinas sin tierra y del 56,3% de las mujeres que poseen tierra, el 55% considera que la tierra no es suficiente para garantizar la subsistencia familiar. Estas cifras muestran la situación expuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el que se indica que, aunque las mujeres son quienes cultivan, labran y cosechan más del 50% de la alimentación mundial<sup>26</sup>, el 70% de ellas padecen hambre y pese a su contribución en la producción de alimentos, las mujeres son propietarias de menos del 2% de la tierra<sup>27</sup> (FIAN, 2020).

Sobre el particular, en Colombia el DANE ha señalado que la tenencia de la tierra es uno de los factores socioeconómicos representativos de la desigualdad estructural en Colombia. En su más reciente estudio sobre la propiedad de la tierra con perspectiva de género, el DANE muestra que solo el 36,3% de predios rurales con único/a propietario/a pertenecen a mujeres. El restante de 63,7% pertenecen a hombres; adicionalmente, los predios rurales de las mujeres únicas propietarias son más pequeños. El 75,1% son microfundios de menos de 3 hectáreas y, como dato a destacar, los predios rurales de las mujeres únicas propietarias se destinan en un 24,4% únicamente al uso habitacional reduciendo su posibilidad de ser explotado en usos agrícolas, cifras y situaciones que al interior de las ZRC tienden a tener un comportamiento similar.

Desde una perspectiva de género, la menor participación en la titularidad de la propiedad implica menor autonomía económica de las mujeres, y posiblemente,

---

<sup>26</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de la Asamblea General, 14 de diciembre de 2015, A/HRC/31/5. Párrafo 5.; TNI (2014) Women agricultural workers and the right to adequate food and nutrition. p.19.

<sup>27</sup> Pruitt, LR. (2011), Deconstructing CEDAW's Article 14: Naming and Explaining Rural Difference, William & Mary Journal of Women and the Law, Vol. 17, p. 347

menor posibilidad de desarrollo de sus proyectos de vida, teniendo en cuenta que la propiedad de activos es una característica que puede correlacionarse con mayor propensión a la participación en la toma de decisiones (FAO / RED-LAC, 2023).

Si bien desde la expedición de la Ley 30 de 1988, la normatividad nacional ha promovido la titulación conjunta en los predios rurales para los dos miembros de la pareja, en la práctica las formas tradicionales altamente arraigadas en la cultura colombiana mantienen al hombre como el sujeto con la potestad y el manejo sobre los bienes, la administración del dinero, los negocios y la representación de la familia, lo que relega a la mujer a un papel secundario en la toma de decisiones al interior y fuera del hogar (Zorio, 2016). Así mismo, subyacen otros factores como: *“las preferencias por los hombres en la herencia; el privilegio masculino en el matrimonio; el sesgo masculino tanto en los programas comunitarios como en los programas estatales de distribución de tierras; y sesgo de género en el mercado de tierras”* (Deere & León, 2003). Estos elementos configuran patrones culturales que son más profundos en algunos territorios.

Ahora bien, según la información de la Encuesta Nacional Agropecuaria ENA (2019), el porcentaje de propietarias únicas titulares en todos los departamentos del país es superior al porcentaje de mujeres tomadoras de decisiones en estas unidades productivas, lo que puede ser indicativo de que el control sobre la tierra es menor que el dominio jurídico de las mujeres, por lo cual no es suficiente disponer formalmente de la propiedad, sino que es indispensable contar con garantía para gozar, disfrutar y usufructuar de los derechos (Musset, 2009).

De otro lado, la inclusión estadística de información desagregada por género permite dar seguimiento al avance de las políticas públicas, así como diseñar otras nuevas que se ajusten y respondan a las necesidades de las mujeres

rurales<sup>28</sup> y, aunque el DANE ha venido incorporando información segregada por género dentro de sus instrumentos y herramientas de toma de datos, existe una gran dificultad desde otras fuentes de consulta, como la información registrada en la base de datos de catastro tradicional, la cual carece de la variable sexo de las personas propietarias, lo que impide conocer las relaciones desiguales en la propiedad de la tierra y tomar medidas necesarias para reducir esa problemática.

Considerando que desde los ODS es fundamental la titularidad de la tierra y el acceso igualitario de las mujeres a este recurso y que la situación de brechas de género en las ZRC no es ajena a las problemáticas descritas anteriormente, es fundamental la inclusión de la política de género desde la concepción y constitución de las Zonas de Reserva Campesina y la definición de lineamientos claves a considerar desde la coordinación del Subsistema 2 de la SINRADR y la autoridad de tierras.

### **Precepto**

La inclusión de la política de género dentro del proceso de constitución de las ZRC fortalece la autonomía de las mujeres en las diferentes instancias de participación y en la toma de decisiones, permitiendo que ellas influyan en las políticas, estrategias y planes de inversión, de manera que estos respondan adecuadamente a sus necesidades, tengan en cuenta sus conocimientos y competencias específicos, aborden sus limitaciones y posibilite que se asignen fondos teniendo en cuenta sus prioridades.

La posesión y titulación de la tierra para las mujeres de las ZRC, en tanto activo fundamental en el desarrollo de las actividades productivas, garantiza su seguridad económica y mejora su posición social al incrementar su capacidad de

---

<sup>28</sup> De León Escribano, CR. 2019. Mujer rural: la necesidad de desarrollo con mirada diferenciada. In IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). Luchadoras: Mujeres rurales en el mundo. 2 ed. San José, Costa Rica

negociación, contando con garantías en derechos de uso y administración de unas tierras suficientes y apropiadas para su ejercicio productivo.

### **Lineamientos**

La autoridad de tierras deberá promover, en conjunto con las organizaciones de base, los escenarios para la participación activa de las mujeres dentro del proceso de constitución de la ZRC, que permitan reconocer la participación de las mujeres rurales desde sus aportes en la organización campesina y productividad agropecuaria con enfoque territorial para las ZRC, teniendo en cuenta sus habilidades y el desarrollo de sus capacidades relacionadas con el liderazgo, la asociatividad, el manejo de grupos, la organización y la toma de decisiones, en coordinación con los demás actores del SINRADR.

Dentro del proceso de solicitud de constitución de ZRC se deberá contar con información o datos desagregados por género que permitan identificar brechas que puedan presentarse al interior de la ZRC y que puedan requerir la inclusión programas o proyectos dentro de los Planes de Desarrollo Sostenible con enfoque de género.

En el proceso de trámite para la constitución de ZRC, la autoridad de tierras deberá socializar la política de inclusión de género y capacitar a la comunidad en la importancia de la división equitativa del trabajo y la importancia de la mujer en el proceso de constitución de la ZRC y sus PDS, identificando los criterios discriminatorios y estereotipos negativos que interfieran en la participación productiva y organizativa de las mujeres de las ZRC.

Dentro de los procesos de regularización de la propiedad que se adelanten al interior de las ZRC, la autoridad de tierras deberá fomentar mecanismos que agilicen el acceso, la titulación, gestión y administración de tierras a las mujeres de las ZRC.

La autoridad de tierras deberá articular con otras entidades para atender temas específicos al interior de las ZRC, que contengan un enfoque de género.

En cumplimiento al <sup>29</sup>Decreto 1396 de 2024, la ANT tendrá en cuenta la población de mujeres de las ZRC, tal como lo contempla el Artículo 2.14.27.2.; *como beneficiarias del programa especial de adjudicación de tierras a favor de las mujeres rurales y campesinas, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994.* El programa tendrá que aplicarse de manera individual o asociativa, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017. (MinAgricultura, 2024)

La ANT, realizará acompañamiento en los procesos necesarios para la presentación de planes, programas o proyectos al Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales de que trata la Ley de 731 de 2002 de las mujeres y colectivos de mujeres de la ZRC.

Dentro de las acciones preliminares para la atención de los procesos de acceso, formalización adjudicación y demás procesos administrativos que adelanta la ANT en el marco del programa en mención, se garantizarán los insumos técnicos de diagnóstico y priorización que permitan identificar las medidas necesarias para corregir la inequitativa distribución de derechos de propiedad que obra en perjuicio de las mujeres.

De acuerdo al Decreto 1396 de 2024 la ANT

*"deberá administrar y reportar la información de los programas de acceso a tierras en el Observatorio de Tierras Rurales, esta información deberá ser remitida al Observatorio colombiano de las Mujeres, con las categorías específicas establecidas en el anterior inciso; ello para todos los procesos de acceso a tierras y, de forma progresiva, para titulaciones realizadas anteriormente".* Así mismo, *los datos publicados por la ANT en el Observatorio de Tierras Rurales serán objeto de seguimiento por la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)."*

---

<sup>29</sup> "Por el cual se adiciona el Título 27 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"

## 5.2. Lineamientos para incorporar el enfoque DHAA

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada -DHAA- se garantiza, exige y es justiciable progresivamente considerando que tiene cuatro dimensiones: la de disponibilidad; la de accesibilidad (física y económica), la de adecuación (nutricional y cultural); y la de sostenibilidad.

Así mismo, tiene como referencia diferentes enfoques que son sinérgicos entre sí: Soberanía, seguridad y autonomía alimentaria con lo cual se asocia el derecho que asiste a cada comunidad para controlar autónomamente el proceso alimentario, según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras, defendiéndolo de intereses nacionales, o internacionales, que quieran vulnerar los modos de vida y el derecho a la alimentación de las comunidades” ” (FIAN Colombia, 2021).

En el caso de Colombia, el principal instrumento que orienta el acceso al DHAA es la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), adoptada mediante el documento Conpes Social 113 de 2008 (DNP, 2008). Esta política establece como marco referencial el concepto de 'Seguridad Alimentaria y Nutricional' (SAN), que se define como "la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa" (DNP, 2008, pág. 3).

Como enfoque "busca estimular procesos de autodeterminación y libertad en la producción (para fines comerciales o de autoconsumo, el uso de suelos, insumos y semillas, el control del agua; y en las formas de transformación, y consumo, transformación, mercado, uso de los suelos y semillas) desde sus propias convicciones, planes o perspectivas de vida" (Lehnert, 2020; Ribadeneira, 2020; Hidalgo, 2021). En ese sentido, es relevante tener como referente la integralidad de los conceptos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Autonomía Alimentaria

y Soberanía alimentaria como estrategias y escalas de realización del Derecho Humano a la Alimentación los cuales tienen estrecha relación para la comprensión de los procesos reivindicatorios territoriales respecto de la autonomía, de la protección de la producción local y del reconocimiento de las territorialidades campesinas y sus procesos de autodeterminación social.

En este marco de integralidad del enfoque del DHAA y desde una visión territorial cobran relevancia los mercados locales, mercados campesinos y los circuitos cortos de comercialización, los cuales resultan estratégicos en este propósito al ayudar a crear nuevos lazos sociales, fomentar la equidad en los intercambios comerciales, favorecer la participación social y aplicar una lógica pedagógica que contribuye a una mayor autonomía de los actores y, con ello, a una mayor sostenibilidad e integración social. En el caso de las ZRC, uno de sus principales propósitos está encaminado en proteger los derechos de las comunidades campesinas bajo un sistema de participación comunitaria que aborda no solo un carácter estratégico de alternativa al desarrollo sino también un proceso de arraigo y protección cultural a través de su autonomía y soberanía territorial.

Por otro lado, en el caso de estas territorialidades campesinas y teniendo como punto de partida los objetivos de la constitución de las ZRC y de los PDS estos pueden armonizarse de manera directa a los propósitos de las áreas de protección para la producción de alimentos dentro de las zonas con usos agropecuarios, esto dado que las ZRC fomentan la economía campesina incorporando prácticas de manejo sostenible en los sistemas productivos y la agricultura campesina familiar y comunitaria que a su vez, disminuye la huella de carbono y tiene un papel clave para evitar la erosión y degradación de los suelos, la escasez de agua, la contaminación, la deforestación y desertificación y la pérdida de biodiversidad, siendo estos los canales efectivos para la consolidación de la soberanía y seguridad alimentaria. Así mismo, estas acciones contribuyen a la conservación de recursos naturales, la protección del ambiente y la mitigación de afectaciones generadas por fenómenos de cambio climático.

Dentro del marco normativo en Colombia se encuentra la Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia (MinCultura, 2012), con lo cual las ZRC representan una oportunidad para fomentar el conocimiento y uso de la biodiversidad con fines alimentarios y así mismo, permitan fortalecer la organización y la capacidad de gestión cultural de los portadores de las tradiciones de la alimentación y la cocina.

### **Problemática**

Siendo el DHAA un derecho fundamental, este no se ve reflejado en las estrategias de fortalecimiento de las ZRC derivadas de la oferta de programas diferenciados para atender las demandas señaladas en los PDS que identifican problemáticas asociadas con el acceso y uso de agua potable, así como debilidad para favorecer estrategias de soberanía y autonomías alimentarias, al igual que para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares de las comunidades campesinas de las ZRC.

La política pública actual resalta importancia de incluir dentro de sus prioridades a la ACFEC en relación con el sistema de compras públicas locales y el acceso a los circuitos cortos de comercialización, sin embargo, no se cuenta dentro de las ZRC con un fortalecimiento a nivel de innovación tecnológica, alta productividad, estándares de calidad y capacidades suficientes para los procesos de negociación de sus productos en los mercados.

Estos elementos, asociados a la falta de infraestructura, las condiciones de acceso y limitaciones para la interacción entre productor/a y consumidor/a que favorezca el desarrollo de servicios asociados a los productos de cada zona constituyen no solo problemáticas de fondo sino también de tipo coyuntural sobre el cual se ve afectado el campesinado de las ZRC.

Finalmente, la falta de una zonificación ambiental participativa dentro de los PDS no ha permitido optimizar los recursos y usos de los suelos que puedan contribuir

al fortalecimiento de sistemas de producción agropecuarios asociados a la ACFEC.

### **Precepto**

El fortalecimiento de la economía campesina y la aplicación de mecanismos y herramientas generadas en el marco de la consolidación de las ZRC debe estar armonizada con el propósito de proteger la producción de alimentos, fortalecer la cultura alimentaria, la incorporación de prácticas de manejo sostenible de los sistemas productivos, y el fomento de la agricultura campesina familiar y comunitaria, que aportan a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación y sus escalas de realización.

### **Lineamientos**

Teniendo en cuenta las obligaciones del Estado para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), se deben adoptar acciones de manera integral por parte de las entidades y dar cumplimiento a lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 favoreciendo la participación social territorial con miras al fortalecimiento de las territorialidades campesinas con enfoque de derechos, en ese caso, todos los principios deben aplicarse de manera integral y sinérgica.

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada – DHAA se debe reconocer desde sus escalas de realización<sup>30</sup> las cuales son de carácter multisectorial, pues se puede ver afectado por muchos sectores o contextos, por lo que se hace necesario realizar una revisión de las conexiones, compatibilidad y/o las consecuencias adversas que puede tener la legislación sectorial para afectar diferentes aspectos de la realización progresiva del DHAA (FAO, 2013d).

Para hacer una adecuada evaluación de la compatibilidad de la legislación sectorial y su relación con el DHAA, y reconocer el panorama normativo y jurídico como mecanismo para su garantía, es clave a nivel sectorial incorporar

---

<sup>30</sup> Soberanía Alimentaria, Autonomías Alimentarias y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

indicadores de medición de las políticas en la materia, aplicadas a territorialidades campesinas, las ZRC pueden ser piloto de dicha iniciativa.

Como parte de las estrategias para consolidar las ZRC y atendiendo lo establecido en el Decreto 1147 de 2024, la ADR debe poner en marcha estrategias para fortalecer la producción de alimentos con enfoque agroecológico, estableciendo un programa especial de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que integre los componentes de asistencia técnica y/o extensión agropecuaria, de acceso a activos productivos y bienes públicos rurales, de adecuación de tierras, de comercialización, agrologística, agrocomercialización, mercadeo, fortalecimiento productivo y asociativo necesarios para la transición agroecológica hacia la soberanía alimentaria y para la garantía del derecho a la alimentación de acuerdo con los PDS.

Como parte de los mecanismos de apoyo para la consolidación de las ZRC, la ADR fortalecerá los procesos de constitución y gestión de las ZRC, mediante la formulación, cofinanciación, ejecución, seguimiento y control de proyectos (PIDAR).

El MADR apoyará la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, de acuerdo con lo que sea establecido en las zonificaciones de los PDS de las ZRC, esto, en el marco de la identificación de áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Se requiere diseñar e implementar una estrategia para el impulso de la producción local de alimentos teniendo en cuenta aspectos nutricionales y culturales de las ZRC para lograr sistemas alimentarios sostenibles que promuevan dietas saludables.

La identificación de alternativas productivas agropecuarias en las ZRC debe valorar criterios dentro de los cuales se identifiquen productos con fuentes de

nutrientes de interés en Salud Pública (proteínas, vitaminas y minerales deficitarios en más del 15% de un grupo poblacional).

A efecto de fortalecer la soberanía alimentaria en las ZRC dentro de los programas del PDS asociados a la producción, se debe tener en cuenta la existencia y/o pérdida de cultivo, producción y/o recolección de alimentos tradicionales y autóctonos de la zona manteniendo las prácticas y conocimientos en la cultura alimentaria y culinaria local.

A nivel de enfoque socioeconómico dentro de los PDS se sugiere incorporar proyectos que permitan priorizar los alimentos requeridos en las cadenas de suministro y abastecimiento de los programas sociales del Estado, como la atención a la Primera Infancia (ICBF) y el Programa de Alimentación Escolar - PAE- (sector educación), entre otros.

Es relevante para las ZRC como territorialidad campesina priorizar procesos que impulsen la producción de alimentos desde la Agroecología, como alternativas de soberanía alimentaria local, sin desconocer sus potenciales comerciales para el abastecimiento regional y del país.

Así mismo, resulta estratégico incorporar dentro de los estudios técnicos que complementan los PDS la identificación de alternativas productivas agropecuarias que permitan complementar la oferta de bienes y servicios de apoyo a la producción como centros de acopio o infraestructuras comunitarias, que favorezcan el acceso de la población a productos frescos, disminuyendo el tiempo de entrega de los productos y reduciendo la huella de carbono de los alimentos (menos transporte y refrigeración, entre otras).

En adición, de acuerdo con la o las dimensiones del DHAA en la que se pretenda hacer incidencia, se debe identificar la correspondencia de los indicadores que regularmente se utilizan para el proceso de análisis y/o el seguimiento de actividades.

En los procesos de desarrollo y/o actualización de los diferentes instrumentos de planificación del ordenamiento y uso eficiente del suelo establecidos en el marco de las ZRC, se debe promover el uso de indicadores que den cuenta de las diferencias entre personas, grupos sociales y poblacionales, con el fin de reconocer brechas y desigualdades que permitan un tratamiento diferencial en las intervenciones que sugieran dichos instrumentos.

UPRA cuenta con una batería de indicadores que la Oficina TIC ha validado y que pueden responder directamente al compromiso del Estado colombiano en la garantía progresiva del DHAA, así como a las diferentes estrategias y/o escalas de realización de este derecho, como son las acciones en SAN, AA y SOBAL; esta herramienta de consulta puede ser utilizada para la armonización de procesos y la aplicación del enfoque del derecho humano a la alimentación adecuada en ejercicios concretos a nivel territorial.

En atención a lo establecido en el PND 2022-2026 para el logro de la gobernanza multinivel de las políticas públicas asociadas al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, es evidente el papel que deben desempeñar los procesos de articulación intersectorial y la participación social, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, quien deberá apoyarse en sus entidades adscritas especializadas para, entre otras, lograr una articulación programática y presupuestal para la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades que deben materializar la reforma agraria y la reforma rural integral, teniendo como escenario las ZRC, y como enfoque transversal los derechos humanos y específicamente el DHAA.

En esta perspectiva, es clave en el marco de las ZRC fortalecer la asociatividad y generar alianzas con otros actores a través de mecanismos que permitan acceso a la innovación tecnológica, a canales digitales y plataformas virtuales con el objetivo de consolidar los procesos de comercialización local.

Igualmente, es estratégico establecer acciones programáticas diferenciales para las ZRC, orientadas al fortalecimiento de economía campesina a través de

sistemas asociados a la ACFEC, como parte de la oferta interinstitucional del sector, para mejorar capacidades y fortalecer el poder de negociación de los productores para la generación de alianzas estratégicas con mercados locales y regionales.

Por otro lado, respecto a la problemática identificada en el ejercicio de árbol de problemas respecto del bajo reconocimiento de las ZRC en la planificación y ordenamiento del territorio, se identifica que los lineamientos en DHAA dan soporte a la necesidad de impulsar la coordinación interinstitucional MADR/MADS para definir los criterios técnicos y la regulación de la zonificación de las ZRC.

Dentro de las acciones que pueden realizar las comunidades de las ZRC y en concordancia con la Resolución 00187/2006, aplicar los principios de la producción y comercialización de los productos ecológicos a través de acciones que permitan incrementar actividad biológica en el suelo; reutilizar desechos orgánicos; reducir al mínimo todas las formas de contaminación y con ello dar un valor agregado a los productos que se comercializan desde las ZRC.

## 6. Lineamientos de formulación y gestión de los PDS

Siendo los PDS el principal instrumento de planeación para las ZRC, el abordaje de las problemáticas para su implementación y gestión sobrepasan lo mencionado en el acápite relacionado con la poca articulación intersectorial en el cumplimiento de los objetivos de las ZRC, en ese caso, se tiene como propósito ahondar en este capítulo las necesidades de los planes sobre la incorporación de enfoques específicos y orientaciones de fortalecimiento de los PDS desde su formulación hasta su implementación y seguimiento.

Los PDS fueron definidos por el artículo 3 del Decreto 1147 de 2024, por el cual se adicionó el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y del Desarrollo Rural, entre otros, el artículo 2.14.13.8:

*"Artículo 2.14.13.8. Plan de Desarrollo Sostenible - PDS. Instrumento de planeación territorial del campesinado para la organización y consolidación de ZRC que contiene la visión campesina del territorio del proceso organizativo impulsor, sus estrategias, objetivos, programas y proyectos de interés económico, social, cultural y ambiental en el corto, mediano y largo plazo, cuya ejecución contribuye a materializar la reforma agraria, la reforma rural integral y el desarrollo rural en ZRC".*

Así mismo, el Decreto plantea la importancia de generar otros instrumentos que puedan fortalecer y orientar una dinamización efectiva de los planes de desarrollo sostenible en cada una de las etapas, el cual cita específicamente:

*"Artículo 2.14.13.9. Lineamientos y criterios para la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante acto administrativo que se expedirá a más tardar el 31 de marzo de 2025, adoptará en concertación con las organizaciones representativas de las ZRC los lineamientos, criterios, contenidos mínimos, instrumentos, herramientas y la guía*

*metodológica para la construcción y formulación participativa de los POS de la ZRC, con el apoyo técnico y presupuestal de la ANT, la Agencia de Desarrollo Rural ADR y de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA.”.*

## **Problemática**

La puesta en marcha de la figura de las ZRC se realiza de acuerdo con los criterios definidos como centrales en cada propuesta de PDS y mediante la ejecución de planes de inversión, y proyectos identificados y priorizados para la gestión de inversiones en el horizonte temporal previsto, derivando de cada escenario particular las condiciones de implementación de acuerdo con las estrategias y líneas de acción acordadas en los procesos de planeación.

De acuerdo con la publicación *Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC): retos y experiencias significativas en su implementación* (FAO, 2019) y *Manual para elaboración y gestión de Planes de Desarrollo Sostenible en Zonas de Reserva Campesina* (ANZORC, et al 2019), los principales retos de la implementación están relacionados con: las debilidades en las estrategias institucionales para la gestión del OSP en las ZRC, falta de orientaciones y procedimientos para planificar la atención de solicitudes de constitución de ZRC, bajo énfasis en la verificación de un enfoque de derechos para las comunidades y organizaciones vinculadas a la figura, poca estandarización de contenidos generan falta de referentes para formulación y verificación de PDS, poca efectividad en estrategias institucionales para articular la oferta específica dirigida a las ZRC, bajo reconocimiento de las ZRC en la planificación y ordenamiento del territorio, bajo nivel de ejecución de los PDS.

La misma fuente identificó como falencias que deben ser atendidas, poca claridad de los mecanismos para incorporar los PDS en los diversos instrumentos de ordenamiento territorial, deficiente desarrollo conceptual, técnico y reglamentario de la zonificación de los PDS así como de la inclusión del componente AC FEC en los mismos, lo que dificulta la oferta institucional

específica para fortalecer la economía campesina y la ACFEC en el marco de los PDS, la ausencia de fuentes de financiación, las dificultades para una verdadera articulación sectorial e institucional y lograr una relación efectiva entre institucionalidad pública y sociedad civil.

Con la reactivación de la figura de las ZRC en los últimos tiempos, contando a la fecha con 14 ZRC constituidas (con acto administrativo) y 4 ZRC adicionales aprobadas por el Consejo Directo de la ANT, es importante que los resultados y recomendaciones derivadas de los análisis ya realizados, contribuyan al fortalecimiento de los lineamientos de los PDS para orientar los procesos de constitución de nuevas ZRC (pretensiones) y en la formulación y/o actualización de los respectivos planes.

Se evidencia en estos análisis la existencia de debilidades para la acción sincrónica, programada y articulada de los diferentes actores, escenarios de planificación e instrumentos de política pública, para lograr la armonización de intervenciones y la programación de inversiones efectivas sectoriales e intersectoriales multinivel.

Además de los cambios y reformas del sector rural, para la implementación de los PDS se encuentra retraso en la puesta en marcha de instancias de acompañamiento y seguimiento, desactivación de estrategias de fortalecimiento de capacidades locales e incumplimiento de compromisos de financiación, muchas veces derivado de los cambios de administración en las entidades territoriales, ante la falta de mecanismos vinculantes.

Las acciones de alistamiento y acompañamiento para la formulación de los PDS deben partir de la definición de roles y la proyección de responsabilidades de todos los actores vinculados en los diferentes niveles territoriales, lo que abarca la dimensión institucional. De esta forma, el artículo 2.14.13.16. Coordinación y articulación institucional, le otorga un alcance específico a la acción del Estado en las ZRC a través del Subsistema 2 del SINRADR y por medio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, instancia donde convergerán recursos para los

programas y proyectos propuestos en los PDS. Así mismo, se garantizará la concurrencia presupuestal para la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible por medio de la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural integral, instancia que presentará los programas y proyectos de los PDS y promoverá la inclusión de financiamiento para ellos en las entidades que integran los subsistemas 1,2,3,4,5,6 y 7.

Otro instrumento de vital importancia para la consolidación de las ZRC es el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina, que debe ser formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades, cuyas funciones incluyen la ejecución de lineamientos, estrategias líneas de acción e inversiones requeridas para la consolidación de las ZRC.

El alcance de la propuesta de articulación institucional para la ejecución del plan debe guardar coherencia y dar cobertura a todas las estrategias planteada en el PDS, definir acciones para el fortalecimiento de capacidades en territorio y generar escenarios locales de gobernanza para el logro de los objetivos del plan.

### **Precepto**

Los PDS de las ZRC constituidas cuentan con un sistema de soporte y apoyo estructurado participativamente con las organizaciones comunitarias de la ZRC, que facilita la gestión de estrategias e inversiones y el ajuste o actualización de los proyectos, a partir de acciones de acompañamiento.

### **Lineamientos**

Se debe garantizar que operen efectivamente las instancias de coordinación y articulación promovidas en los desarrollos del Decreto 1147 de 2024, cuya concertación con las comunidades involucradas es vital para la ejecución de los PDS en relación con aspectos como: el seguimiento a los planes de trabajo, la atención de conflictos sectoriales e intersectoriales y la integración de fuentes de financiación entre otros temas relevantes.

Se debe garantizar que en la viabilidad del PDS se considere la definición precisa de fuentes de financiación, la programación pertinente de inversiones y la propuesta de un horizonte de ejecución ajustado a los objetivos de las intervenciones planteadas en el plan, como parte de los principales elementos que constituyen el componente programático del PDS.

Garantizar la promoción de escenarios de diálogo y concertación para la gestión y seguimiento de las estrategias e inversiones programadas en los PDS a partir de los planes de inversión del PDS y en articulación con las instancias de coordinación y articulación.

Promover escenarios de articulación con organismos de cooperación internacional y actores privados propuestos o avalados por las organizaciones representativas de las ZRC, dado el papel importante en la materialización y consolidación de programas y proyectos presentes actualmente en las ZRC.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante acto administrativo que se expedirá a más tardar el 31 de marzo de 2025, adoptará en concertación con las organizaciones representativas de las ZRC los lineamientos, criterios, contenidos mínimos, instrumentos, herramientas y la guía metodológica para la construcción y formulación participativa de los POS de la ZRC, con el apoyo técnico y presupuestal de la ANT, la Agencia de Desarrollo Rural ADR y de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará la reglamentación y lineamientos del componente ambiental que será incorporado en los Planes de Desarrollo Sostenible.

## **6.1. Lineamientos de género para orientar los PDS con enfoque en mujer rural.**

Con relación al presente acápite, vale la pena dar claridad sobre su alcance y la distinción con el acápite anterior de "*Lineamientos para la incorporación del enfoque de género con énfasis en la mujer rural*", en sentido, dicho capítulo está dirigido a las necesidades de la incorporación del enfoque de género en materia de acceso a tierras, a la de la Política de género dentro de las ZRC y el cumplimiento de sus derechos desde un marco internacional.

Sin embargo, y con el fin de evidenciar la inclusión del enfoque de género con énfasis en mujer rural, no de manera "transversal" como se aborda en la mayoría de los casos, sino que, se sitúa en el presente acápite la importancia de este enfoque dentro de los PDS entendido desde una dimensión más operativa, instancia en la cual actividades relacionadas con la economía del cuidado y otras necesidades de abordaje se encuentran descritas de manera más explícita.

### **Problemática**

Las mujeres de las ZRC no solo son agricultoras, sino también guardianas de la cultura campesina y de los medios de vida rurales. Sin embargo, los programas educativos actuales no siempre reflejan la realidad de sus sistemas productivos ni respetan su contexto territorial. Impulsar estrategias de educación rural acordes con estas realidades fortalecerá la cultura campesina y garantizará la sostenibilidad de sus medios de vida. Además, estas estrategias deben reconocer y abordar la doble carga que enfrentan las mujeres en términos de trabajo doméstico y agropecuario no remunerado, por lo tanto, identificar estas especificidades permitirá diseñar políticas y acciones que reduzcan esta carga y promuevan un reparto más equitativo del trabajo.

Para que las mujeres de las ZRC puedan asumir un rol más activo y reconocido como productoras de alimentos sostenibles, es necesario fomentar su participación en la formalización de procesos de producción y comercialización. Diseñar capacitaciones específicas que incrementen su capacidad productiva y comercial es fundamental para su autonomía económica.

En las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), las barreras en el acceso a servicios de extensión agraria impiden que las mujeres campesinas puedan mejorar sus técnicas de cultivo y, en consecuencia, su productividad y sostenibilidad. A pesar de su papel fundamental en la agricultura familiar, la falta de oportunidades educativas y de capacitación adecuada perpetúa la brecha de género en el ámbito rural, por tal motivo es crucial fomentar estrategias que amplíen las oportunidades de las mujeres rurales de las ZRC, asegurando que reciban la educación y capacitación necesarias para acceder a servicios agrícolas avanzados y adoptar prácticas sostenibles.

Así mismo, es vital fortalecer las organizaciones de mujeres que protegen el medio ambiente y promueven la incidencia en políticas climáticas, así como crear espacios comunitarios seguros donde puedan acceder a las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Estas medidas no solo empoderarán a las mujeres y niñas, sino que también facilitarán la armonización de las actividades productivas con la conservación ambiental, impulsando un desarrollo rural integral y sostenible.

De acuerdo con el Decreto 1147 de 2024, los enfoques de género, integración generacional y territorial, son ejes orientadores concebidos para promover la participación reforzada y la igualdad material en las ZRC, que también rigen los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales.

De igual forma, el artículo 2.14.13.14. Promoción de la igualdad de género, participación de las mujeres campesinas, la integración generacional y permanencia de las juventudes, exhorta a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con las organizaciones campesinas representativas de las ZRC contribuya tanto a la generación de planes como de servicios de cuidado campesinos, que contendrán acceso diferenciado a la tierra para las mujeres y medidas afirmativas para jóvenes. Estas acciones harán parte de la

articulación con otras entidades prevista en el Subsistema 2 de Delimitación, Constitución y Consolidación de las ZRC del SINRADR.

### **Precepto**

Los Planes de Desarrollo Sostenible implementan estrategias que identifican y abordan la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en las mujeres de las ZRC, y su relación con el <sup>31</sup> trabajo agropecuario no remuneradas educativas, de tal forma que se establecen acciones que amplían las oportunidades para las mujeres rurales fortaleciendo la cultura campesina y los medios de vida con un enfoque territorial.

### **Lineamientos**

Fomentar estrategias en educación y capacitación que amplíen las oportunidades de las mujeres rurales de las ZRC en la adopción de métodos y prácticas agrícolas mejorados, desde el acceso a servicios de asesoramiento y extensión en las zonas rurales.

Impulsar estrategias de educación rural para las mujeres de las ZRC acordes con la realidad de los sistemas productivos que fortalezcan la cultura campesina y los medios de vida con un enfoque territorial, de acuerdo con el funcionamiento del Fondo de Organización y Capacitación Campesina, citado en el párrafo 2.

Fomentar estrategias que permitan identificar las especificidades del aumento de la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en las mujeres de las ZRC, y su relación con el trabajo agrícola no remunerado.

Sugerir acciones que fortalezcan el rol de las mujeres de las ZRC como productoras de alimentos sostenibles, saludables y seguros mediante la formalización de procesos de producción y comercialización, y el diseño de

---

<sup>31</sup> Trabajo agropecuario: incluye actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras y forestales.

capacitaciones específicas que les permitan incrementar la producción y comercialización.

Fomentar acciones que fortalezcan a las organizaciones de mujeres en las ZRC y sus iniciativas productivas orientadas al logro de su autonomía económica.

Impulsar medidas que promuevan el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres de las ZRC que protegen el medio ambiente, reforzando las capacidades de sus lideresas para el logro de su incidencia en las políticas climáticas públicas.

Fomentar la creación y fortalecimiento de espacios comunitarios seguros para las mujeres y las niñas de las ZRC donde tengan acceso a las TIC, a través de estrategias de alfabetización digital orientadas a sus necesidades territoriales y capacidades, que promuevan nuevos mercados y que amplíen sus capacidades y perspectivas sobre sus proyectos productivos.

La ANT en cumplimiento al artículo 2.14.13.15. Semilleros de jóvenes de las Zonas de Reserva Campesina, en coordinación con la ADR, impulsarán semilleros de jóvenes de las ZRC, como espacios en los que se fortalezca el acompañamiento técnico a la formulación de proyectos, el acceso al fondo de organización y capacitación campesina y el acceso al programa especial de dotación de tierras, como sujetos priorizados.

## **6.2. Lineamientos para la incorporación del enfoque agroecológico**

La agroecología es un enfoque integrado que aplica simultáneamente conceptos y principios ecológicos y sociales al diseño y la gestión de los sistemas alimentarios y agrícolas. Su objetivo es optimizar las interacciones entre las plantas, los animales, los seres humanos y el medio ambiente, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los aspectos sociales que deben abordarse para lograr un sistema alimentario justo y sostenible (FAO 2018). La apuesta de la agroecología desde sus diferentes dimensiones constituye un reto y oportunidad gobernanza y sostenibilidad del territorio.

En Colombia, la agroecología vista desde un escenario vinculante y de articulación a la apropiación que tienen las comunidades campesinas con esta apuesta, se impulsó a través del acuerdo final de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP del año 2016. Allí, el Gobierno Nacional manifiesta que dentro de sus objetivos persigue la creación e implementación del Plan Especial de Educación Rural, en el cual, incorporará en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral, el fortalecimiento y la promoción de la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico en áreas como agroecología.

Así mismo, y teniendo de referente la Resolución 464 del 2017 de MinAgricultura en el marco de los lineamientos de la ACFEC, se busca fomentar el desarrollo y uso de saberes y prácticas agroecológicas en sistemas productivos sostenibles y los mercados locales (circuitos cortos de comercialización), esta orientación se ve reflejada dentro de los ejes rectores de la agroecología asociado a *la promoción de la agrobiodiversidad y resiliencia al cambio climático* por medio del apoyo a los circuitos y redes de conservación, custodia, defensa y reproducción de semillas del agricultor como medidas de resistencia al cambio climático, afectación por plagas y preservación de la agrobiodiversidad.

Así mismo, la puesta en marcha de la Resolución 464 de 2017 ha generado retos en el sector basados en la identificación de la ACFEC a nivel territorial, es por ello que, la UPRA ha hecho un ejercicio de caracterización sobre esta población, con el objetivo de focalizar las políticas públicas orientadas a tal fin. Dado que uno de los objetivos de las ZRC está orientado hacia la consolidación de la economía campesina, los cultivos y población presente en la zona probablemente se asocien a los hallazgos de la caracterización.

Dado que las ZRC se encuentran distribuidas a nivel nacional, los ecosistemas, biomas y territorio donde están constituidas pueden presentar población que se enmarque dentro las 4 tipologías propuestas en la caracterización, cuyos criterios son: Mano de Obra Familiar, tecnología, uso de jornales permanentes, lo que da como resultado cuatro diferentes tipologías: 1. ACFEC 100% Mano de

Obra Familiar sin tecnología; T2: ACFEC 100% Mano de Obra Familiar con tecnología; T3: ACFEC uso de jornales permanentes sin tecnología; T4: ACFEC uso de jornales permanentes con tecnología.

Así mismo, de acuerdo con el análisis del destino de la producción de la ACFEC, se tiene que esta agricultura está integrada a las diversas alternativas de comercialización como autoconsumo, trueque, venta en lote, plaza de mercado, cooperativa, entre otras, y no es una agricultura de subsistencia. Se encuentra también que las tipologías sin acceso a tecnología se relacionan más con las actividades agropecuarias, mientras que la combinación entre actividades agrícolas y pecuarias reflejan una mayor estrategia y dinamismo de la agricultura campesina.

Ahora bien, teniendo en cuenta la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado es importante relacionarlo con su rol en la preservación del patrimonio biocultural de los pueblos, en el que se resalta la conservación de semillas, plantas, bosques y los saberes y prácticas tradicionales asociados a los sistemas agroalimentarios. Es así que se tienen varios subgrupos agrobioculturales, que responden a ese entramado cultural así: étnico cultural, culturas anfibia, campesinos pescadores y acuicultores, comunidades agromineras, ecológico-regenerativo, enfoque poblacional (Ibid p. 148).

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 fomenta los procesos asociados a la agroecología por medio de la adopción de la ley de agroecología para la transición de la agricultura convencional a la producción agroecológica para aumentar la productividad del suelo, reducir la degradación ambiental y aumentar la resiliencia climática. En ese caso, se fomentará la implementación de tecnologías y prácticas que permitan la reducción de la contaminación asociada a los procesos productivos agropecuarios, la economía regenerativa, la generación mínima de residuos y se promoverán la producción y utilización de

bioinsumos (sustitución de agrotóxicos), en el marco del Programa Nacional de Agroecología.

Las dinámicas y formas de articulación dentro de las Zonas de Reserva Campesina permiten que se fortalezca la promoción de la Economía Popular y Comunitaria (EPC) y pueda ser efectiva a través de la Reforma Rural Integral que impulsa la economía campesina, familiar y comunitaria.

Es pertinente resaltar que una de las principales herramientas que fortalecen los PDS en materia de inclusión y apropiación de la agroecología de manera relevante dentro de las ZRC se genera a partir del Decreto 1147 de 2024 que cita en su Artículo 2.14.13.19 lo siguiente:

*Artículo 2.14.13.19. Fortalecimiento para la producción de alimentos con enfoque agroecológico. La ADR establecerá un programa especial de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que integre los componentes de asistencia técnica y/o extensión agropecuaria, de acceso a activos productivos y bienes públicos rurales, de adecuación de tierras, de comercialización, agrológica, agrocomercialización, mercadeo, fortalecimiento productivo y asociativo necesarios para la transición agroecológica hacia la soberanía alimentaria, y tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a campesino(a)s, pequeños y medianos productores, a empresas comunitarias cooperativas agrarias y otras formas asociativas, con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para comercialización y distribución minorista en las ZRC, acorde con el PDS.*

### **Problemática**

La principal herramienta de planificación dentro de las Zonas de Reserva Campesina son los PDS y desde la formulación de sus programas y proyectos actualmente no se evidencian de manera explícita las acciones que involucren y fortalezcan el enfoque agroecológico, el desarrollo de prácticas sostenibles, la participación comunitaria activa en escenarios de comercialización de los productos de la economía campesina (circuitos cortos de comercialización), protección de la agrobiodiversidad, el acceso a tecnologías apropiadas y la

implementación de políticas públicas efectivas que permitan la inmersión en escenarios de innovación y posicionamiento de mercados desde un enfoque diferencial.

La inclusión del enfoque agroecológico dentro de los programas y proyectos que se adelanten al interior de las ZRC, resultan fundamentales para lograr la armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial, fortalecer los procesos de transición agroecológica y de paso lograr la articulación con las políticas nacionales, el fortalecimiento de la ACFEC, las APPAS y el DHAA que contribuyan con la implementación de las apuestas productivas sostenibles y exitosas para las familias que hacen parte de las ZRC.

### **Precepto**

La implementación de acciones de fomento e implementación de la agroecología dentro de las líneas estratégicas de los PDS contribuyen a mejorar condiciones fundamentales de desarrollo rural, la soberanía alimentaria, inclusión de género y la producción agropecuaria sostenible en sistemas asociados a la ACFEC dentro de las ZRC.

### **Lineamientos**

La Autoridad de Tierras en articulación con la ADR promueve la incorporación de mecanismos tales como el IPPTA para identificar y caracterizar productores agroecológicos y en transición dentro de las ZRC, de tal forma que se visibilicen los procesos territorializados en aras de que orienten la transición agroecológica.

La Autoridad de Tierras en articulación con la ADR y otras entidades del sector, focalizará incentivos y la financiación de programas de transición agroecológica en la ZRC.

Desde SINRADR se garantizará el acceso a bienes productivos (tierras, agua de calidad, semillas nativas, criollas, agroecológicas y razas criollas de animales, bioinsumos) en el marco del subsistema 2.

A partir de la identificación y caracterización de la ACFEC agroecológica dentro de la ZRC, se incluirá la producción dentro de la oferta de las compras públicas locales, contempladas en la Ley 2046 de 2020.

En la formulación de PDS, se identifican y fomentan circuitos cortos de comercialización dentro de la ZRC que permitan mejorar la rentabilidad y posicionamiento de la economía campesina.

Fortalecer capacidades de las organizaciones de productores y consumidores de las ZRC para que permitan dar impulso a la creación de Sistemas Participativos de Garantías, atendiendo a las orientaciones Resolución 464 de 2017.

Incluir dentro de los proyectos de los PDS estrategias de comercialización y comunicación enfocadas en la producción agroecológica dando impulso a la economía social y solidaria.

Facilitar herramientas que permitan el acceso de la producción agroecológica a certificaciones de tercera parte y a negocios verdes.

Promover estrategias que permitan reconocer, valorar e implementar los conocimientos sobre biodiversidad local y prácticas sostenibles que han construido las mujeres de las ZRC.

Establecer una metodología unificada para la Zonificación Ambiental Participativa que permita el ordenamiento territorial alrededor del agua.

Reconocer y fortalecer los mecanismos de organización comunitaria en relación con la gestión ambiental de la ZRC, esto en el marco del reconocimiento de los derechos del campesinado.

Implementar estrategias de extensión rural y participativa para ACFEC y jóvenes rurales, considerando la responsabilidad que el Decreto 1147 de 2024, en el artículo 2.14.13.15 le otorga a la ANT y la ADR a través de los Semilleros de jóvenes de las Zonas de Reserva Campesina, cuyo objetivo es fortalecer el acompañamiento técnico a la formulación de proyectos, a la capacitación

campesina y la dotación de tierras, priorizando a los jóvenes como sujetos de derechos; desarrollo de programas educativos rurales.

Dentro de la educación formal, se acordarán currículos pertinentes a las ZRC donde se integre el enfoque agroecológico.

Dando cumplimiento a la focalización en ZRC contenida Resolución 096 de 2024 de ADR, la Agencia de Desarrollo Rural ofrecerá una extensión rural con enfoque agroecológico a través de promotorías campesinas y étnicas, en escalas predial y territorial.

Dentro del componente programático de educación de los PDS, se promoverá la formación en agroecología a través de la educación popular, y las escuelas campesinas.

Vincular las líneas productivas de los PDS a los programas de innovación y aplicación tecnologías apropiadas como parte de las estrategias para el fortalecimiento de capacidades y transferencia de conocimiento relacionados con la agroecología.

En el marco del enfoque de derechos impulsar una política de género en las ZRC, que garantice el reconocimiento de la Economía del cuidado y fomente la redistribución de cargas del trabajo de cuidado rural.

El MinAgricultura en el marco de la implementación de la Resolución 331 de 2024, promueve las estrategias que permitan reconocer, valorar e implementar los conocimientos sobre biodiversidad local y prácticas sostenibles que han construido las mujeres de las ZRC. Así mismo, promoverá el empoderamiento de las familias, promotores y promotoras campesinas en la construcción de las escuelas agroecológicas, campesinas y otros procesos de educación popular.

Por medio de la articulación institucional, se realiza caracterización de los procesos agroecológicos que se encuentran en las ZRC con el fin de aportar incentivos para fortalecer la autonomía de las comunidades, la transición de más

procesos hacia la agroecología y la aplicación integral de una estrategia de fomento a la agroecología dentro de las ZRC.

La ADR en cumplimiento del Artículo 2.14.13.19. del Decreto 1147 de 2024, establecerá un programa especial de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que integre los componentes de asistencia técnica y/o extensión agropecuaria, de acceso a activos productivos y bienes públicos rurales, de adecuación de tierras, de comercialización, agrologística, agrocomercialización, mercadeo, fortalecimiento productivo y asociativo necesarios para la transición agroecológica hacia la soberanía alimentaria, y tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a campesino(a)s, pequeños y medianos productores, a empresas comunitarias cooperativas agrarias y otras formas asociativas, con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para comercialización y distribución minorista en las ZRC, acorde con el PDS.

Para el fortalecimiento organizativo de las ZRC, la ADR desde su misionalidad deberá promover y gestionar la creación y operación de mecanismos e instrumentos para asegurar la participación social.

Establecer criterios que favorezcan el ordenamiento territorial alrededor del agua, teniendo en cuenta zonas de protección y manejo alrededor de fuentes de agua, así como el establecimiento de barreras naturales, bosques protectores y proyectos de reforestación en las cuencas hidrográficas.

Implementar estrategias de articulación institucional para identificar la oferta y demanda hídrica de la ZRC que permitan definir factores de racionalización del agua para la agricultura y el consumo humano y que puedan ser incorporados como insumo a tener en cuenta dentro de los acuerdos comunitarios existentes.

El MinAgricultura en cumplimiento al artículo 6 de la Resolución 331/2024 de la que trata la política pública de Agroecología, impulsará la estrategia para la

territorialización de la política, teniendo en cuenta, cada uno de los enfoques propuestos en la mencionada Resolución, y a su vez, acompañará y apoyará técnicamente la elaboración de políticas públicas agroecológicas en las ZRC.

### **6.3. Lineamientos para el monitoreo y seguimiento a los Planes de Desarrollo Sostenible**

El Decreto 1147 de 2024 "Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina" hace mención de la relevancia dada al seguimiento de los PDS como principal instrumento de planeación territorial del campesinado para la organización y consolidación de ZRC y en su Artículo 2.14.13.12. hace énfasis en la importancia de dar:

*"Seguimiento y evaluación a la ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible. La implementación de los POS estará a cargo de la ANT y la ADR en lo correspondiente a sus competencias, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y contará con la concurrencia de recursos humanos, técnicos y presupuestales de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, de la organización representativa y/o los Comités de beneficiarias y beneficiarios de la ZRC.*

Con lo cual, orienta a las entidades y sus competencias en la pertinencia de su articulación no solo a nivel de la formulación de los PDS sino también de las disposiciones en el acompañamiento a su implementación y seguimiento.

#### **Problemática**

Los Planes de Desarrollo Sostenible creados como la principal herramienta para la gestión de la Zona de Reserva Campesina, actualmente no contienen una hoja de ruta estandarizada a nivel de seguimiento sobre la cual se pueda establecer

en términos cuantitativos y/o cualitativos la efectividad de su cumplimiento desde su implementación; así las cosas, parámetros como los tiempos en la ejecución de programas, las variables que puedan reflejar la efectividad, los indicadores que permitan dar seguimiento al cumplimiento de la corresponsabilidad de los actores, entre otras, no se ve reflejada de manera organizada y sistematizada para garantizar su cumplimiento y apropiación a corto, mediano y largo plazo. Esta situación compromete la capacidad de las instituciones para ejecutar y monitorear los PDS de manera adecuada, lo cual impacta negativamente en el desarrollo territorial y en la implementación de políticas públicas en las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Así mismo, se ha identificado que, a pesar de las inversiones realizadas en los PDS, la disposición de recursos presupuestales ciertos para la figura de ZRC por parte de la institucionalidad pública sigue siendo escasa y, (...) existe además una ausencia de seguimiento o trazabilidad, de conocimiento sobre el porcentaje de ejecución, los recursos invertidos y las entidades participantes, así como de los resultados de los planes. (Entrevista institucionalidad pública nacional, 2017) (FAO, 2019).

Por ello, se hace necesaria la definición de herramientas, y metodologías básicas para el seguimiento de la ejecución de los PDS, fundamentales para generar información estandarizada que apoye la toma de decisiones y la optimización de los recursos.

El seguimiento del PDS implica tomar en consideración una dimensión integral en el contexto del procedimiento para la constitución de las ZRC, y se diferencian dos niveles: el primero asociado al cumplimiento de las etapas generales que una solicitud debe surtir para lograr la decisión de delimitación de la Zona, y el segundo, específicamente a nivel de los componentes del plan, que en su dimensión estratégica y programática se expresan en los programas y/o proyectos que hayan sido estructurados para dar cumplimiento a las metas

específicas de cada línea de acción y que finalmente suman a los propósitos de las Zonas de Reserva Campesina.

Además, la ausencia de mecanismos de seguimiento y la falta de indicadores que evidencien el impacto de los PDS en las ZRC impiden evaluar de manera efectiva los avances y resultados obtenidos. Las falencias en los estudios indicativos sobre la tenencia de la tierra en las ZRC representan un obstáculo adicional para la implementación de políticas de desarrollo rural que promuevan una distribución equitativa de la tierra y el fortalecimiento de la economía campesina. Sin una base de datos sólida y un seguimiento riguroso, los PDS no pueden cumplir con su objetivo de impulsar un desarrollo integral y sostenible en estas zonas rurales.

Específicamente en materia de seguimiento y evaluación a la ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible, recientemente el decreto 1147 de 2024 (Artículo 2.14.13.12), dispone directrices encaminadas a fortalecer los mecanismos de implementación de los planes, estableciendo que el seguimiento y evaluación está a cargo de la ANT y la ADR en lo correspondiente a sus competencias, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Señala también que se contará con la concurrencia de recursos humanos, técnicos y presupuestales de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, de la organización representativa y/o los Comités de beneficiarias y beneficiarios de la ZRC.

Para lo anterior, el Subsistema 2 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, debe dinamizar la implementación de los Planes de Desarrollo Comunitario, y se realizar seguimiento anual a los mismos.

El SINRADR promueve la participación y concertación de acciones e inversiones entre instituciones, organizaciones y comunidades, asegurando la concurrencia presupuestal necesaria para la puesta en marcha de los PDS.

Así mismo, el artículo 2.14.13.13 desarrolla por primera vez un apartado dirigido a los Mecanismos comunitarios de seguimiento y evaluación, en los cuales se impulsa a la creación de comités de seguimiento y evaluación al interior de las Zonas de Reserva Campesina, que contarán además con herramientas de seguimiento a las inversiones públicas como el trazador presupuestal. Dichos proyectos y programas asociados a la reforma agraria y con enfoque sostenible y agroecológico, tendrán prevalencia, previa concertación con las organizaciones de base de las ZRC. En general, el articulado promueve la gobernanza comunitaria como forma de seguimiento, constituyéndose en una oportunidad para materializar efectivamente las instancias de articulación del SINRADR.

### **Precepto**

Los Planes de Desarrollo Sostenible son una herramienta eficaz para la implementación de programas y acciones que responden a las necesidades de las comunidades de las Zonas de Reserva Campesina a corto, mediano y largo plazo, favorecen el cumplimiento de los objetivos de las ZRC y cuentan con los mecanismos de control y seguimiento suficientes que permiten garantizar la apropiación y articulación de los distintos actores involucrados en su ejecución.

El proceso de constitución de ZRC y formulación de los planes da cuenta de un esquema de seguimiento que contempla los componentes más relevantes en aspectos de gestión, ejecución de inversiones y cumplimiento de metas y objetivos. Todos los componentes para los que se desarrolle una línea inversión proponen un alcance claro para las metas e indicadores, a partir de los cuales se realizan las acciones de seguimiento a su ejecución.

Las estrategias de seguimiento, monitoreo, evaluación y control del PDS son construidas con soporte en los esquemas de participación y gestión que sean definidos para el proceso de constitución de las ZRC, en las que el aporte de las comunidades es fundamental para el éxito de las acciones de seguimiento.

El resultado de las acciones de seguimiento, monitoreo y control permite una mirada integral a la gestión de la ZRC y genera insumos para proponer ajustes necesarios a la implementación de los PDS.

Se dispone de mecanismos y acciones de supervisión comunitaria a los diferentes proyectos e iniciativas que se implementen con base en el PDS.

### **Lineamientos**

El subsistema de delimitación, constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina, debe acompañar el seguimiento, monitoreo y consolidación de las ZRC. Es competencia del subsistema la coordinación interna para dar respuesta a las prioridades del PDS, esto implica generar espacios de revisión, monitoreo y retroalimentación a nivel interinstitucional.

El procedimiento debe disponer de mecanismos e instrumentos para el seguimiento a la implementación de programas de cada una de las líneas de acción de los planes de desarrollo sostenible, con el que se pueda establecer el grado de avance en un periodo determinado que sea útil para la toma de decisiones y aplicar planes de mejora para optimizar la aplicación de recursos.

Se establecerán espacios de evaluación con participación de las organizaciones campesinas y también de distintas formas asociativas presentes en la zona para mejorar las sinergias de las comunidades de manera incluyente en el proceso de valoración conjunta de resultados con los otros actores involucrados en la ejecución del plan.

Gestionar la financiación y ejecución de los proyectos formulados en los PDS, incluyendo el compromiso de las organizaciones de impulso, generando credibilidad y confianza en las comunidades campesinas, permitiendo el fortalecimiento de su capacidad organizativa y fomentando su empoderamiento

en la planeación, análisis, priorización de proyectos y gestión de recursos, así como en el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los programas.

Se debe establecer un plan de fortalecimiento de capacidades que permita dar herramientas a las comunidades para participar en el seguimiento al cumplimiento de las metas de los PDS y los objetivos de las ZRC.

El plan de inversiones del PDS debe permitir el monitoreo y seguimiento de los programas a través de herramientas que faciliten el control de las fuentes de financiación, los recursos de inversión aplicados con relación a los proyectados y el cumplimiento de metas en cada una de las líneas de trabajo del plan.

El esquema de seguimiento para los PDS abarcará temas intersectoriales e interinstitucionales, por tanto, será necesaria la articulación especialmente con las autoridades ambientales vinculadas, esto en el marco del Subsistema de delimitación, constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina.

Los escenarios para el seguimiento a nivel institucional se establecerán de acuerdo con el alcance de los proyectos propuestos y las fuentes de financiación definidas en los PDS. La participación multisectorial implicará que, en el marco del subsistema involucrado, la entidad que financia o cofinancia proyectos debe hacerse parte de las acciones de control, monitoreo y seguimiento de inversiones, metas y resultados.

El esquema de seguimiento de los PDS deberá definir metas e indicadores de gestión y de producto, a partir de los cuales se genere información periódica que dé cuenta del estado del proceso de cada ZRC en trámite de delimitación y de los avances físicos y financieros de las acciones contenidas en el componente programático de los planes de las zonas ya constituidas. La definición de indicadores se realizará en la fase de formulación del plan.

Se debe disponer de un módulo de información articulada a los sistemas de información institucional que permita la consulta a los actores involucrados y a las instancias institucionales vinculadas sobre la gestión integral de las ZRC y a la implementación de los planes y proyectos definidos en sus correspondientes PDS.

La institucionalidad vinculada a la ejecución de los PDS debe disponer de medios e instrumentos para verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Sostenible; el MinAgricultura, en el marco del Subsistema 2 y en concertación con las organizaciones representativas de la ZRC, promoverá la adopción de los mecanismos de solución que permitan corregir situaciones anómalas en el desarrollo de los PDS, con el apoyo de las entidades pertinentes.

En el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural o del Sistema Nacional Ambiental y demás entidades competentes, se promoverán, en concertación con las comunidades campesinas y los actores involucrados, acciones pertinentes para subsanar el incumplimiento de obligaciones derivadas del Plan de Desarrollo Sostenible, sin perjuicio de los procesos administrativos agrarios y ambientales a que hubiere lugar (parágrafo 2 Artículo 2.14.13.12. Decreto 1147 de 2024).

En cumplimiento al Artículo 2.14.13.13. del Decreto 1147 de 2024, se garantiza la participación comunitaria en el seguimiento y evaluación de los PDS. *“las personas beneficiarias de los programas, proyectos e iniciativas en la ejecución de los PDS de la ZRC, podrán asociarse voluntariamente para crear comités como mecanismos comunitarios de seguimiento y evaluación que permitan el fortalecimiento interno de las comunidades campesinas en sus formas de construcción económica, ambiental, social y política, así como para su relacionamiento externo con su entorno social, ambiental, y demás instancias y actores territoriales”.*

## **7. Lineamientos para armonizar el Plan de Desarrollo Sostenible al ordenamiento territorial**

### **7.1. Lineamientos para articular los planes de desarrollo Sostenible con el ordenamiento territorial**

En el marco de las orientaciones para el ordenamiento social de la propiedad rural y el ordenamiento productivo agropecuario que contribuyan a la implementación de los PDS, se hace necesaria su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Esta armonización se plantea a nivel de estrategias y programas, que, bajo principios de coordinación, subsidiaridad y colaboración, se deben dirigir a lograr los apoyos necesarios para la formulación y ejecución de los proyectos de inversión que derivan del PDS como instrumento de planificación para la consolidación de las ZRC.

Dadas las características agroecológicas y socioeconómicas de las regiones en las se constituyen las ZRC, para la formulación y desarrollo de los PDS se deben considerar aspectos relacionados con el ordenamiento territorial y ambiental, las dimensiones social, económica y cultural de las comunidades y organizaciones, además de los mecanismos de gobernanza desarrollados en estos territorios. Se suman a estos elementos las particularidades de los sistemas de producción, las capacidades locales y la disponibilidad de apoyos complementarios para la actividad agropecuaria.

Partiendo de lo establecido en el artículo 84 de la Ley 160 de 1994, al señalar que, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina, es obligatoria la participación de los alcaldes de los municipios incorporados en los estudios que le dan soporte a la constitución de estas zonas, se deriva como supuesto, que los instrumentos de planificación y

desarrollo territorial se encuentran armonizados con los PDS, implicando su reconocimiento y adopción.

Así, la institucionalidad del sector debe desarrollar orientaciones específicas para que estas zonas cuyos objetivos abarcan la regulación, conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo criterios de desarrollo sostenible, se inserten armónicamente en las dinámicas de gestión de los municipios y territorios en los que estas zonas son constituidas, haciendo parte de los modelos de ocupación y explotación.

En el contexto normativo vigente, que establece las líneas generales del proceso de constitución de las ZRC, se identifican los momentos en los cuales para la gestión y trámite de una solicitud de ZRC, se hace evidente la participación de las entidades territoriales de carácter municipal. Así, el Acuerdo 024 de 1996, artículo 7, indica que, una vez iniciado el trámite, se debe convocar a los consejos municipales de desarrollo Rural, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, con el objeto de preparar el plan de desarrollo sostenible, esto, a fin de definir y concertar las acciones que deban emprenderse en la zona, siendo un insumo fundamental en el proceso de constitución de ZRC.

En este sentido, el Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.13.4, en relación con la Inversión y el Plan de Desarrollo Sostenible, establece que los proyectos de financiación y cofinanciación formulados para las Zonas de Reserva Campesina tendrán en cuenta, las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, y los planes de desarrollo sostenible que se establezcan por los Concejos Municipales de Desarrollo Rural, o las instancias de participación que hagan sus veces.

La reglamentación da relevancia a la participación de las administraciones municipales en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, en cabeza del alcalde y el CMDR, a nivel de concertación y aval para formular el PDS (artículo 6 del acuerdo 024 de 1996), en la definición de acciones prioritarias

para las ZRC (artículo 7), y la validación en la fase final de audiencia pública (artículo 8). La vinculación del PDS al ordenamiento del territorio se evidencia también en el PDS, numeral 10 del artículo 9, definiendo que se deben desarrollar criterios de ordenamiento ambiental para el plan, bajo el concepto de la autoridad ambiental .

La participación determinante de las entidades territoriales en el proceso de constitución, en la validación de solicitudes y principalmente en la conformación del componente programático del plan -PDS, en perspectiva connota la existencia de compromisos para su ejecución por parte del municipio, en tanto la ZRC hace parte de las realidades territoriales que deben estar incluidas en los análisis previos a la formulación de los instrumentos de planificación y desarrollo municipal.

En cuanto a los determinantes del nivel 2, que señalan la naturaleza de las AEIPDHA, el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, dispone que les corresponde a los municipios formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, lo que implica el reconocimiento de los desarrollos que en la materia se realicen en el ámbito de los PDS para las ZRC.

Esto evidencia que las administraciones municipales no pueden evadir el reconocimiento de las acciones planteadas en los PDS y los consecuentes compromisos que derivan para su ejecución, y se resalta la necesidad de articular, complementar, viabilizar y dinamizar la implementación de los planes, mediante la participación y el apoyo a la ejecución de las acciones e inversiones definidas en ellos.

Con respecto a la armonización del ordenamiento territorial con las ZRC, es relevante reiterar que, en el marco de las zonificaciones ambientales de los PDS es posible identificar áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación con el propósito de que sean declaradas Áreas de Protección

para la Producción de Alimentos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2.14.13.20. del Decreto 1147 de 2024, esto deberá realizarse en concertación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para su declaración como determinante del ordenamiento territorial de segundo nivel, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023., lo que evidencia su potencial incidencia en el ordenamiento de los territorios en los que se constituyan ZRC y la necesidad de su adopción cuando sea identificado.

### **Precepto**

Las entidades del sector que impulsan la constitución y consolidación de ZRC fomentan y acompañan la participación de las entidades territoriales para definir acciones planificadas con un enfoque intersectorial, participativo y coordinado, en consonancia con las particularidades sociales, ambientales y económicas de los territorios. Así, los PDS se formulan en el marco de los instrumentos de planificación y desarrollo de las entidades territoriales, que incluyen la consulta con actores locales con incidencia en la ZRC como es el caso de las CAR, y considera todas las estrategias, planes y proyectos dirigidos al desarrollo integral del territorio.

### **Lineamientos**

Las ZRC, como figuras de ordenamiento social de la propiedad (Decreto Ley 902 de 2017) y áreas con características agroecológicas y socioeconómicas regionales específicas, deben ser incorporadas en los procesos de planificación y ordenamiento de los territorios, como parte integral de los componentes estratégicos y programáticos de los procesos de formulación de los instrumentos para el desarrollo de los municipios.

La articulación entre el PDS y los instrumentos de planificación y ordenamiento de los territorios debe considerar la armonización de la temporalidad de las acciones y la vigencia de los planes.

Los Planes de Desarrollo Sostenible deben ser considerados en los Planes Desarrollo de las administraciones municipales, como parte de los insumos que permiten diseñar y consolidar la planificación territorial de los municipios, ya que en estos se identifican, ordenan y priorizan las propuestas sociales, económicas y de ordenamiento territorial desde la perspectiva de las organizaciones de campesinos, reconocidos como sujetos de especial protección constitucional.

Elaborar orientaciones sectoriales para reforzar el alcance de las funciones de los municipios (Ley 136 de 1994. Artículo 3) en particular en lo referido a la "elaboración de planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerable presentes en su territorio" lo que se ajusta al contexto de formulación del PDS

Orientar a las entidades territoriales para que, en la formulación de los instrumentos de planificación, se verifique la existencia de AEIPDHAA en las zonificaciones de los PDS, caso en el que será obligatorio considerarlos en la formulación de los instrumentos de planificación para su incorporación en el proceso, dado su carácter de determinante de ordenamiento territorial nivel 2, y la incidencia que pueden tener en el ordenamiento de los municipios. Lo anterior en consonancia con el artículo 32 del PND.

Desarrollar la conceptualización, metodología y procedimientos para la zonificación de los PDS, con el propósito de contribuir a la actualización y estandarización del proceso de constitución de las ZRC, facilitando que el PDS se formalice como parte de los insumos a considerar en la formulación de los instrumentos de planificación y ordenamiento de los territorios. Esto deberá ser armonizado con los desarrollos reglamentarios que se den en torno a los

parágrafos 1° y 2° del artículo 32 del PND vigente, que refuerzan la obligatoriedad de cumplir el determinante de OT de nivel 2 en la planificación de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.

Impartir directrices sectoriales en el marco del SINRADR y el subsistema 2, y dar cumplimiento a lo estipulado en la reglamentación vigente (Decreto 1071 de 2015 DUR artículo 2.14.23.17) respecto de la concertación de la reforma agraria, desarrollo rural y reforma rural integral en los municipios, para que los municipios coordinen acciones y el uso de recursos, particularmente frente a prioridades sectoriales establecidas, entre las que se encuentran los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR, Pactos Municipales para la Transformación Regional -PMTR, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA, y planes de desarrollo sostenible de las ZRC de acuerdo con lo determinado por el MADR.

Acompañar a las organizaciones de impulso de las ZRC para que la formulación de los PDS se armonicen con instrumentos de planificación territorial a fin de articular las apuestas identificadas con los respectivos planes estratégicos y plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo Territorial. Esto permitirá mejorar la priorización de proyectos y los resultados con la asignación de recursos en la vigencia de los planes de desarrollo.

Promover dentro de los programas de manejo las prácticas agroecológicas y la diversificación productiva, a través de ganadería sostenible, prácticas silvopastoriles y agroforestales, asociación de cultivos y plantas nativas, para fomentar la recuperación

## **7.2. Lineamientos nivel 2 de los determinantes de ordenamiento territorial**

En el marco del PND 2022-2026, la sección II, El Agua y las personas en el Centro del Ordenamiento Territorial, el artículo 32, por el cual se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, dispone cuáles serán los determinantes de ordenamiento territorial, así como su orden de prevalencia. La citada disposición

señala que, en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Así, se indica que el nivel 2 de las determinantes del ordenamiento territorial, está constituido por “Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Esto, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”. (Congreso de la República, 2023).

La norma indica cuales son las determinantes de ordenamiento territorial y los órdenes de prevalencia que los municipios y distritos deben tener en cuenta al momento de elaborar y adoptar los POT. De su lectura se extrae que la determinante está compuesta por las Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, y que son en particular dos las áreas que la integran, de un lado, están las áreas incluidas en las APPA y de otro, las áreas incluidas en la zonificación de los PDS de las ZRC.

Este último tipo de área de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, indica que las tierras productivas que se identifiquen como tal, al interior de la zonificación de los PDS de las ZRC, permiten consolidar el DHA, y como lo dispone el artículo 32 transcrito, son un determinante de ordenamiento territorial de nivel 2.

## Problemática

El artículo 32 del PND 2022-2026, establece que en la zonificación de los PDS de las ZRC constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, es posible identificar áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio. Estas áreas se deben constituir en enclaves de importancia para consolidar la garantía del Derecho Humano a la Alimentación, atendiendo las reglas y criterios sobre ordenamiento y planificación territorial y ordenamiento ambiental.

Los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios no incorporan la delimitación de las Zonas de Reserva Campesina de su jurisdicción, y en consecuencia, las áreas de especial interés para la protección del derecho humano a la alimentación que sean identificadas en los PDS formulados para su área de influencia, pueden no ser incluidas como parte de los determinantes del ordenamiento territorial que deben orientar la planificación de estas entidades territoriales.

En estos escenarios de ordenamiento deben confluir y articularse múltiples instrumentos de planificación del territorio, pero en ellos no parece evidente la incorporación de los PDS a las apuestas de gestión sostenible de los municipios. Esta desarticulación, no permite generar fortaleza técnica, operativa y financiera para la ejecución efectiva de dichos instrumentos y la consolidación de las ZRC.

Dado que el actual PND establece los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, definiendo una nueva determinante asociada a “las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola (...)”, en cumplimiento de sus objetivos, dada la naturaleza y los objetivos de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, estas deben ser fortalecidas como un pilar de la protección del DHAA y como instrumento que contribuya en la armonización de la planificación y el ordenamiento territorial.

El reciente Decreto 1147 de 2024, además de hacer énfasis en el fortalecimiento para la producción de alimentos y en las acciones institucionales necesarias para lograr la transición agroecológica hacia la soberanía alimentaria, resalta como parte de los propósitos de las ZRC, avanzar en la garantía del derecho a la alimentación, bajo estrategias que estén acordes con los PDS. Así, este acto administrativo refuerza lo establecido en el PND, (numeral 2 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023), precisando que en la zonificación de los PDS de las ZRC se podrán identificar áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación con el propósito de que sean declaradas como Áreas de Protección para la Producción de Alimentos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; esto, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para su declaración como determinante del ordenamiento territorial de segundo nivel.

### **Precepto**

La zonificación ambiental de los planes de desarrollo sostenible -PDS- de las Zonas de Reserva Campesina debe ser incluida como parte de los referentes a considerar en la formulación o ajuste de los instrumentos de planificación territorial (municipal/departamental). La Frontera Agrícola ajustada a escala local, es el referente inicial para la identificación de áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, que deben ser localizadas con precisión en el área que hace parte de las ZRC constituidas.

### **Lineamientos**

Desarrollar protocolos de intercambio de información entre entidades territoriales y la ANT, para apoyar en la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y formular orientaciones técnicas específicas para la zonificación ambiental, teniendo en cuenta lo referido en la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021, al que hace alusión el punto 1.1.10 del Acuerdo de

paz, como instrumento para la formulación del PDS, garantizando de esta forma la armonización con los planes territoriales, ambientales y productivos.

En el proceso de formulación y validación de los PDS de las ZRC, se deberá constatar la consulta y concreta armonización con los instrumentos de planificación territorial (POT-EOT), con énfasis en la incorporación de los determinantes de ordenamiento territorial nivel 2 establecidos en el artículo 32° del PND 2022- 2026, de manera que se evidencie la debida coherencia con el marco del ordenamiento de cada jurisdicción.

Es necesario que la zonificación que se realiza en el marco de la formulación de los PDS de las ZRC defina e identifique con precisión, cuáles son aquellas áreas destinadas a la producción de alimentos que permitan la protección del derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio, para que, de esa manera puedan ser fácilmente incorporadas y adoptadas en los POT de los respectivos municipios.

Se debe garantizar que las zonificaciones y la identificación de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, se desarrollen con apoyo de las autoridades ambientales competentes y la participación de las organizaciones representativas de las ZRC, teniendo en cuenta las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR, así mismo, establecer instancias de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales, entidades públicas y privadas en relación a las disposiciones establecidas para la consolidación de las ZRC en el marco de las políticas sectoriales vigentes.

El MADR (UPRA/ANT), con el soporte técnico de las instancias competentes del sector ambiental, deberá desarrollar y dar a conocer una metodología general para la zonificación de los PDS, que incluya orientaciones para la identificación de la frontera agrícola a una escala detallada y su armonización con otras zonificaciones ambientales.

Verificar que los PDS incorporen medidas relativas al cambio climático y la mitigación de riesgos, en el marco de las políticas y la reglamentación vigente. Considerar aspectos sobre el adecuado manejo y la conservación de los recursos suelo y agua, es base para la identificación, consolidación y sostenibilidad de áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación en las ZRC.

### 7.3. Lineamientos para la adopción de las ZRC en la Función amortiguadora del SPNN

En el párrafo 1 del art. 1º del Decreto 1777, se menciona que las ZRC podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas; teniendo en cuenta que en las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras y en ese sentido, se considera con mayor relevancia el cumplimiento del objetivo de *fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional. (Decreto 1777 de 1996, art. 2).*

Con el fin de tener un marco de comprensión más específico a nivel de las definiciones de zona de amortiguación y función amortiguadora se debe considerar que:

- ❖ **Zona de amortiguación y manejo especial:** *"aquella área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre aquel y las áreas especiales para la protección como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastrojos o vegetación secundaria y puede estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad, que opera para las Reservas Naturales de la Sociedad Civil –RNSC– (Art.4 Decreto 1996 de 1999).*

❖ **Función amortiguadora:** *"El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas". (Art. 31 Decreto 2372 del 2010).*

Así las cosas, desde una perspectiva de armonizar los usos de estas zonas en vía de la conservación el manejo de las zonas colindantes al área protegida está enfocada evitar la alteración del área sin embargo, es necesario reconocer allí el enfoque de derechos de los campesinos que habitan en estas zonas. Según Ávila la colonización en estas zonas y la construcción cultural que se ha construido allí, han permitido no solo que el ordenamiento dentro de la planeación del territorio obedezca a fortalecer los procesos de desarrollo de la economía campesina, sino también a priorizar los "determinantes ambientales comunitarios" desde su visión del territorio teniendo en cuenta las fuentes hídricas y muchas veces áreas de cero intervenciones o "preservación" con fines de sostenibilidad ambiental. (Ávila, 2018)

Este tipo de medidas han sido reconocidas desde diferentes instituciones como lo es el instituto Humboldt y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación FAO en su publicación *"Zonas de Reserva Campesina: Retos y experiencias significativas en su implementación"* en la que se evaluaron varios aspectos relevantes en los cuales se han identificado las gobernanzas locales de diferentes comunidades y que se han mantenido en el tiempo de manera autónoma. De allí se rescatan casos de cierre efectivo de la frontera agrícola en ZRC como la del Pato Balsillas en Caquetá y Cabrera en Cundinamarca a través de acuerdos comunitarios enfocados en fortalecimiento de economía campesina y manejo sostenible de recursos.

Las Zonas de Reserva Campesina, no solo aportan a la estabilización de la frontera agrícola, también pueden considerarse como una estrategia efectiva para evitar el incremento de las presiones sobre las áreas protegidas, ya que pueden potenciar los objetivos de conservación teniendo en cuenta lo establecido en la implementación de los acuerdos de paz.

En este contexto, y teniendo de referente los distintos procesos de constitución de las ZRC, se tiene como referente 64 ZRC en sistemas de páramos, bosque seco tropical, Parques Nacionales Naturales y las coincidencias con el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por ejemplo, la ZRC de Cabrera tiene cerca de 17.000 hectáreas de traslape con páramo. La ZRC de la cuenca del río Pato y Balsillas también comparte el 40 % de sus hectáreas con los páramos del Parque Nacional Los Picachos en el Caquetá. (Ávila, 2018).

Respecto al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Osejo asegura que, si bien la ley no permite que una ZRC se pueda constituir en su interior, "la idea misma que tienen ellos de cerrar la frontera agropecuaria y estabilizar la economía sí les da la potencialidad para constituirse como zonas amortiguadoras. Pueden ser sus guardianes". (Ávila, 2018)

El llamado del Instituto Humboldt al Ministerio de Ambiente, al de Agricultura y al Gobierno en general es que reconozcan los procesos organizativos de las ZRC que, aunque no están en el papel, están en el territorio ya conformadas. Que los escuchen y atiendan sus propuestas para dinamizar el campo y proteger el medio ambiente, mediante un manejo colectivo y concertado del territorio. (Ávila, 2018)

El Decreto 1777 de 1996, donde se plantea que las ZRC pueden corresponder con las Zonas de Amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). De hecho, tres de las primeras seis ZRC (piloto) constituidas limitan con áreas del SPNN, lo que ha llevado a plantearlas como figuras complementarias que aporten tanto a la conservación biológica y cultural de las

áreas protegidas, como al bienestar y buen vivir de los campesinos (Parques Nacionales Naturales, 2012).

### **Problemática**

Las ZRC requieren armonizarse con los instrumentos y figuras de ordenamiento territorial y en particular cuando se identifiquen Zonas que cumplan con la función amortiguadora para el SPNN.

Así mismo, la falta de reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional ha invisibilizado las medidas de conservación y usos sostenible que desarrollan las comunidades en el territorio lo que ocasiona poco apoyo y acompañamiento institucional en el cumplimiento de los objetivos de conservación.

### **Lineamientos**

Aplicar la metodología de zonificación ambiental participativa con el apoyo técnico de la autoridad ambiental para elaborar de manera conjunta con las comunidades y actores del territorio el plan de manejo que garantice su armonización con las figuras y los instrumentos de ordenamiento ambiental y territorial.

Generar espacios de concertación que faciliten la caracterización de las zonas con función amortiguadoras del SPNN, que colinden con las ZRC a partir de ejercicios territoriales en coordinación con las entidades competentes como insumo para la zonificación ambiental participativa y fortalecimiento de los PDS.

En el marco de las mesas técnicas desarrolladas entre MinAgricultura y MinAmbiente y otras entidades con PNN, impulsar el desarrollo técnico y reglamentario para identificación y manejo de zonas de amortiguación del SPNN.

Retomar los desarrollos disponibles de la "Guía metodológica para la zonificación ambiental participativa para el posconflicto en las Zonas de Reserva Campesina" (Borda, Giraldo, Sanchez, & Torres, 2018), elaborada por ANZORC, PNUD y

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de adaptar y validar los contenidos para generar una metodología específica.

Gestionar acciones, intervenciones y recursos desde las entidades del sector ambiental dirigidas a las zonas con función amortiguadora de los PNN vinculadas a las ZRC, que en el marco de la zonificación ambiental participativa se identifiquen para su incorporación en el PDS.

#### **7.4. Lineamientos para armonizar las Zonas de Reserva Campesina con Zonas de Reserva Forestal (Ley 2da de 1959)**

En los últimos años las apuestas de gobierno han estado volcadas en el fortalecimiento de las políticas públicas que atiendan a reconocer los derechos campesinos, pero también su rol dentro de la conservación y su impacto en positivo del ejercicio de su dimensión ambiental.

Así las cosas, las poblaciones campesinas asentadas a lo largo del territorio Nacional se acogían a la reglamentación vigente en articulación con el actuar institucional, en ese marco, se resalta, el artículo 84 de la Ley 160, el cual señala que:

*"En todas las reglamentaciones que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria relacionadas con los procesos de colonización, se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible, en la respectiva región, y se determinaran, de manera precisa, las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación".*

Por otra parte, como antecedente de las disposiciones en relación con ZRC y ZRF, el Decreto 1777 de 1996, que reglamenta los procedimientos de constitución, acompañamiento y seguimiento a las Zonas de Reserva Campesina ZRC. En el Parágrafo 2º del Artículo 1º Ámbito de aplicación, se menciona que

*"En casos excepcionales, y con el objeto de constituir o ampliar una Zona de Reserva Campesina, la autoridad competente, previa solicitud de la Junta Directiva del Incora, podrá sustraer un área de Reserva Forestal que la expedición del presente decreto se encuentra intervenida por el hombre, de conformidad con lo dispuesto sobre esta materia en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones complementarias. En todo caso, el Gobierno Nacional favorecerá las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo".*

Lo cual, en su momento, impidió los avances en materia de constitución de ZRC en ZRF, así mismo, en el artículo 5 del mencionado Decreto, se señala que: *"La coordinación de las políticas del Estado en las Zonas de Reserva Campesina, estará a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino y del Medio Ambiente"*, coordinación que, a la fecha y a través de otros desarrollos normativos, modificaron e incorporaron elementos que aportaron a la armonización de las figuras.

En ese sentido, sobre relevancia, el Acuerdo 337 de 2023 de la Agencia Nacional de Tierras *"Por el cual se modifica los artículos 3, 6 y 9 del acuerdo 024 de 1996 para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el capítulo XIII de la ley 160 de 1994 y el decreto 1777 de 1996"*, en el que se permite constituir ZRC sin sustraer las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, con la salvedad expresa en el párrafo 2 del Artículo 2, donde se requiere demostrar ocupación en dicha área previa al 24 de noviembre de 2016, consolidando esta figura como clave en la estabilización de la frontera agrícola y reconociendo el papel protector y de conservación en áreas estratégicas y ambientalmente protegidas.

Así mismo, el Decreto 1147 de 2024, en el artículo 2.14.13.11. dedicado a la Financiación del Plan de Desarrollo Sostenible, hace especial énfasis en el párrafo 2 en los proyectos relacionados con el aprovechamiento sostenible de los bosques y la biodiversidad que estén en los PDS de las ZRC traslapadas con

Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, pues tendrán apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus entidades adscritas, soslayando con ello el enfoque ambiental que permea todo el articulado.

Los usos y actividades permitidas están configuradas a partir de la zonificación existente a la fecha para estas zonas es: Tipo A: actividades de conservación; Tipo B: manejo forestal para aprovechamiento sostenible de maderas, frutos, tintas y fibras, así como para la conservación de fuentes hídricas; tipo C: actividades productivas, agroforestales, silvopastoriles.

Así mismo, la normatividad asociada se rige por el Plan de Zonificación ambiental del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, materializado en la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021, que también es hoja de ruta para los lineamientos que Ministerio de Ambiente expida al respecto en articulación con MADR. Este Plan de Zonificación Ambiental responde a tres propósitos principales: 1. Cierre o estabilización de la frontera agrícola; 2. Protección efectiva de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AIEA; 3. Orientación de alternativas equilibradas entre conservación y buen vivir de las comunidades que habitan y/o colindan con AEIA.

A su vez, el *Acuerdo 315 del 2023 "Por el cual se reglamente el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959"* de la Agencia Nacional de Tierras, tiene como objeto reglamentar la administración y regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible por parte del campesinado en áreas de la Zona Forestal de Ley Segunda a partir de un Acto administrativo o resolución, que le permite a las y los beneficiarios, mujeres y hombres campesinos, que no sean propietarios de tierras en otros lugares, que tengan tradición en la economía familiar, campesina y comunitaria, que la mayor parte de sus ingresos se deriven de las tierras que se están regulando y que estén vinculados a organizaciones campesinas u otros entes de organización

comunitaria, tener una seguridad jurídica sobre el predio que habitan, pues aunque el dominio de la tierra sigue a nombre de la nación, esta resolución podrá inscribirse en el Folio de Matrícula Inmobiliaria.

También es importante tener en cuenta que la figura ZRC, está llamada a cumplir con los acuerdos internacionales en pro de la conservación de la biodiversidad, entre esos, el Convenio sobre la Diversidad Biológica con su Marco Global para la Diversidad Biológica de Kunming-Montreal del 2022, en donde las ZRC podrían ser reconocidas como Otras Medidas Eficaces para la Conservación (OMEC), las cuales son definidas como: "un área geográficamente definida, que no sea un área protegida, que está gobernada y gestionada de manera que se logren resultados positivos y sostenidos a largo plazo para la conservación *in situ* de la biodiversidad, las funciones y los servicios ecosistémicos asociados; y cuando proceda, los valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores localmente relevantes" (MADS, 2018) y como es señalado en el Decreto 1147 de 2024.

Las OMEC pueden contribuir a conservar la biodiversidad a partir de acciones como: la conservación de ecosistemas, corredores y hábitats de vida silvestre importantes, la recuperación de especies amenazadas, aportes al mantenimiento y provisión de ecosistemas estratégicos, el mejoramiento de la conectividad en ecosistemas que han sido fragmentados y la contribución al incremento de la representatividad ecológica de los sistemas de áreas protegidas (MADS, 2022).

En síntesis, teniendo en cuenta el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, *establece un orden de prevalencia para los determinantes del ordenamiento territorial. En este marco, el primer nivel incluye aquellos aspectos relacionados con la conservación, la protección del medio ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria. En este sentido, se*

encuentran las disposiciones que regulan el uso y funcionamiento de las reservas forestales. (MinAmbiente, 2024).

## Problemática

Dentro de la información suministrada por parte de Agencia Nacional de Tierras en la mesa temática entre MinAgricultura, UPRA y ANT<sup>32</sup> para la identificación de variables que no han permitido una atención efectiva en la priorización de las solicitudes de ZRC, se entregó a UPRA información de las 26 solicitudes que contaban a la fecha con acta de inicio, dentro de las cuales, 7 solicitudes presentaban traslapes con ZRF.

Si bien, para la constitución de las ZRC y de acuerdo con la normatividad vigente no es requisito la sustracción de las áreas que se encuentran en ZRF, en el párrafo 2 del artículo 2.14.13.10 del Decreto 1147, establece que los PDS se deben armonizar con las demás políticas sectoriales con otras entidades dentro de las cuales se encuentra el MinAmbiente, y para tal fin se define que:

*"Parágrafo 2. Los planes de desarrollo sostenible acatarán el régimen de usos y las determinantes ambientales".*

Complementario a ello, las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959 las cuales persiguen objetivos de conservación y preservación, no contemplan en específico la "preservación absoluta" o "conservación estricta" (MinAmbiente, 2024), sin embargo, es necesario tener en cuenta los usos, manejo y plan de acción especial, que respondan a lo citado en la Resolución No. 0261 de 2018 del MinAgricultura, por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional, las zonificaciones de reserva forestal, Tipo A, Tipo B y C. En este sentido, para la zonificación de los PDS es necesario considerar los lineamientos y materializar su aplicabilidad para la planificación y armonización de los modelos de ocupación de las ZRC.

---

<sup>32</sup> Durante el año 2024, en el marco de las mesas técnicas coordinadas por MinAgricultura, se realizaron jornadas de trabajo con entidades del sector que permitieran articular acciones para dinamizar procesos a favor de la consolidación de las ZRC.

## Precepto

La articulación intersectorial permite el impulso de una zonificación ambiental participativa que contribuye a la garantía de los derechos territoriales de las comunidades campesinas en las Zonas de Reserva Forestal Ley 2da de 1959 generando acciones diferenciales en estos territorios que requieren un desarrollo sostenible y un plan de manejo integral.

## Lineamientos

Fortalecer la participación de las comunidades campesinas en el manejo, gestión y conservación estratégica de los recursos naturales, reconociendo los mecanismos de gobernanza ambiental inclusiva y equitativa existentes y ampliándolos de acuerdo con los últimos desarrollos normativos en la materia, en especial, el Decreto 1147 de 2024.

Fomentar la zonificación ambiental participativa dentro de los Planes de Desarrollo Sostenible, de forma tal que se tenga en cuenta tanto la zonificación al interior de la Ley 2da de 1959 (áreas a, b y c), como también los ejercicios de planificación territorial propuestos por la ZRC internamente.

Impulsar el monitoreo y evaluación ambiental participativa, integrando tecnologías de información geográfica, herramientas comunitarias y demás acciones que permitan el fomento de la agricultura regenerativa y la consolidación de corredores de biodiversidad.

En cumplimiento al parágrafo del Artículo 2.14.13.16. del Decreto 1147 de 2024, desde el MinAgricultura se crearan mesas interinstitucionales que con la participación de organizaciones representativas de las ZRC, deberán propiciar condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos en materia de crédito agropecuario, comercialización, capitalización rural, adecuación de tierras, proyectos productivos sostenibles, acceso a bienes públicos rurales y de inversión social rural y del Fondo de Fomento Agropecuario, para financiar intervenciones requeridas en las ZRC constituidas.

Según Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación a las áreas de Reserva Forestal Central establece y se hace necesario acogerse a (MinAmbiente, 2024):

*- Cuando se pretendan desarrollar al interior de los territorios colectivos, proyectos de utilidad pública o interés social que impliquen el cambio en el uso del suelo, se deberá adelantar el proceso de sustracción, cumpliendo para el efecto el procedimiento de consulta previa de que trata el Convenio número 169 de la OIT adoptado a través de la Ley 21 de 1991 y sus normas complementarias.*

*- El esquema previsto en el Manual de Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad podrá ser aplicado en cualquiera de las zonas.*

*- La zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal, deberán ser considerados en la formulación y ajuste de los Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (Pomca).*

*- En las áreas de Reserva Forestal se propenderá por la conectividad de las áreas protegidas, mediante estrategias complementarias.*

*- En los sectores de las áreas de Reserva Forestal que presenten riesgo de remoción en masa, solamente se podrán desarrollar actividades de preservación y restauración ecológica.*

*- En las áreas identificadas como prioridades de conservación nacional y regional que se encuentren al interior de las áreas de Reserva Forestal, las autoridades ambientales propenderán por implementar medidas tendientes a su conservación.*

*- En las áreas de Reserva Forestal con condiciones biofísicas aptas para el desarrollo de actividades productivas agropecuarias, se deberá incorporar el componente forestal a través de arreglos agroforestales, silvopastoriles y herramientas de manejo del paisaje, que permitan la conectividad de las áreas boscosas presentes y el mantenimiento de las mismas como soporte de la oferta de servicios ecosistémicos.*

- *El aprovechamiento forestal de productos maderables se deberá realizar de manera sostenible bajo los parámetros dispuestos para la ordenación forestal y en la normatividad ambiental vigente, sin que estos impliquen cambio en el uso forestal de los suelos.*

- *Fomentar el aprovechamiento y comercialización de productos no maderables del bosque, según lo establecido en el Decreto número 1791 de 1996 (aceites esenciales, gomas y resinas, colorantes, pigmentos, tintes, hierbas, especias, plantas medicinales, flores exóticas, frutos exóticos, entre otros).*

En ZRF tipo A, y en cumplimiento a la Resolución No. 1922 de 2013 que establece las directrices para el ordenamiento general, implementar las acciones de restauración, rehabilitación y recuperación en procura del restablecimiento del estado natural de las coberturas y de las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de servicios ecosistémicos.

Así mismo, incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria existentes hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas y de este tipo de zona (MinAmbiente, 2024).

En zonas Tipo B, *promover los proyectos relacionados con las alianzas productivas u otras estrategias, se podrán desarrollar en predios privados, siempre que no implique la ampliación de la frontera agrícola, se evite la reducción de las áreas de bosque natural, cuenten con un componente forestal, no se afecte el recurso hídrico y se ejecuten implementando buenas prácticas.* (MinAmbiente, 2024).

Propender por la ordenación forestal integral de estas áreas y fomentar actividades relacionadas con la producción forestal sostenible, el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en áreas que por sus condiciones permitan el desarrollo de estas actividades, a través de procesos de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación, teniendo de referente La Resolución

1922 de 2013, que establece las directrices para el ordenamiento general de la zona Tipo B.

*Impulsar las líneas establecidas en la Estrategia de Emprendimiento de Negocios Verdes, incluida en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, y los programas que lo implementen siempre y cuando sean compatibles con las aptitudes del suelo y las características de este tipo de zona (MinAmbiente, 2024).*

## **7.5. Lineamientos para el fortalecimiento y articulación de las ZRC**

Para abordar acciones de mediano y largo plazo en la consolidación de las ZRC como figuras de ordenamiento social de la propiedad, a partir de diversos análisis considerados es posible identificar aspectos que deben ser atendidos integralmente con el acompañamiento de la institucionalidad competente ya que, por tratarse de aspectos de orden estructural, su atención supera la formulación de orientaciones y lineamientos generales para facilitar el proceso de gestión de esta figura.

Entre las problemáticas consideradas estructurales que deben ser resueltas para fortalecer la gestión de las ZRC se encuentran: la actualización de la reglamentación en aspectos técnicos, el impulso para la plena puesta en marcha del Subsistema 2 del SINRADR, el fortalecimiento de mecanismos de apoyo técnico y financiero para implementar los PDS, los desarrollos técnicos para identificar las AEIPDHA en las zonificaciones de los PDS, y la incorporación de PDS al ordenamiento de los territorios.

En cuanto a la identificación de AEIPDHA, como parte de las determinantes de ordenamiento territorial, el parágrafo del artículo 32 del PND Ley 2294 de 2023, que adiciona el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, dispone que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental

técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Esta información asociada al Sistema de Administración del Territorio (SAT), será la base para que las entidades competentes delimiten geográficamente las determinantes, realicen la zonificación y determinen las restricciones de uso.

Por lo anterior, las entidades responsables de la expedición de las determinantes deben integrar en los análisis los parámetros para identificar AEIPDHA en las ZRC, y definir los mecanismos para armonizar los ejercicios de planificación de los entes territoriales, en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias y de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Otros aspectos técnicos pendientes para la gestión de ZRC son: avanzar en la determinación de UAF excepcional para las ZRC, la conceptualización, metodología y regulación de las zonificaciones de los PDS, el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para la formulación de proyectos de inversión en el marco del PDS, y los mecanismos para la actualización del componente programático de los PDS.

En este contexto, con el diseño de una intervención interinstitucional sostenida, en el marco de un programa de apoyo a la consolidación de las ZRC, es posible orientar la integración de acciones, la disposición de recursos, la identificación de actores y la definición de mecanismos institucionales de operación, que puedan dar cuenta de la atención de estas problemáticas.

### **Precepto**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo del Subsistema 2 del SINRADR, formula y pone en marcha el Programa Nacional de ZRC, que impulsa la implementación de los proyectos identificados por las comunidades y organizaciones en los Planes de Desarrollo Sostenible, como acción estratégica para fortalecer y consolidar los territorios campesinos constituidos bajo la figura de las ZRC.

## Lineamientos:

Activar mecanismos de coordinación y articulación institucional, y convocar a las organizaciones campesinas, las entidades del sector, otras carteras de gobierno que hacen parte del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, y demás actores vinculados, a fin de definir las acciones prioritarias de mediano y largo plazo necesarias para la consolidación de las ZRC, que deben ser abordadas en el marco de un Programa Nacional de ZRC (de carácter estratégico, operativo y financiero).

Reglamentar las funciones y los mecanismos de operación del subsistema 2 del SINRADR, asociado con las ZRC, garantizando la articulación y coordinación entre actores sociales e institucionales para el diseño de mecanismos e instrumentos para la planificación, programación y ejecución de estrategias y acciones que faciliten la gestión de las solicitudes de constitución de las zonas, la ejecución de los planes de Desarrollo sostenible, y la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina, bajo principios de colaboración, complementariedad, concurrencia, subsidiariedad institucional y participación.

Impartir orientaciones institucionales para revisar, ajustar y/o actualizar los procedimientos institucionales para la gestión de las ZRC, y promover su cabal cumplimiento de acuerdo con los tiempos y requisitos establecidos.

Impulsar ejercicios de articulación nación/territorio fortaleciendo escenarios de participación y articulación con los niveles local y regional, para la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.

Articular las acciones institucionales para dar viabilidad a los proyectos y programas priorizados por las Comunidades Campesinas en sus territorios a través de sus Planes de Desarrollo Sostenible.

Incentivar la participación de actores públicos y privados en el diseño y ejecución de proyectos, estrategias y regulaciones que favorezcan el cumplimiento de los

objetivos de las Zona De Reserva Campesina en el marco de la política sectorial asociada al cumplimiento de la Reforma Rural Integral.

Dirigir la oferta institucional a las Zona de Reserva Campesina, haciendo efectiva la focalización y priorización establecida en el marco de la RRI y en las orientaciones sectoriales.

Promover acciones para el ordenamiento productivo y social de la propiedad en las ZRC que fomenten el ordenamiento integral del territorio para la eficiente planificación del uso eficiente del suelo rural.

Fortalecer las capacidades de las comunidades, de las organizaciones de impulso de las ZRC y de los actores locales vinculados a estas zonas, para facilitar el acceso a mecanismos e instrumentos para estandarizar la formulación y actualización de los PDS, y la gestión de inversiones y proyectos para las ZRC en el marco de programas específicos y de la oferta institucional intersectorial disponible.

Desarrollar estrategias para difundir información a nivel territorial sobre los objetivos y resultados de la constitución de las Zonas de Reserva Campesina como instrumento de Ordenamiento Productivo, Social, Ambiental y Territorial.

Definir un esquema de concertación intersectorial entre los sectores ambiente y de agricultura y desarrollo rural, con el fin de avanzar en la construcción de mecanismos para regular la zonificación de los PDS en las ZRC y para atender los conflictos de uso, ocupación y tenencia que sean identificados en los procesos de constitución o consolidación de estas zonas.

Convocar la participación de la comisión intersectorial (artículo 2.14.23.8. (Decreto 1406 de 2023) para que en el marco de la operación del SINRADR y como organismo encargado de la coordinación del sistema, imparta directrices para diseñar y poner en marcha un Programa nacional para las ZRC, orientando la participación interinstitucional e intersectorial de los ministerios, las

entidades, los organismos públicos y demás instituciones vinculadas, y dando impulso al rol del subsistema 2.

Integrarse a las acciones institucionales tendientes a los desarrollos técnicos y regulatorios, y la parametrización de los determinantes de nivel 2, particularmente en relación con las AEIPDHA a definir en el marco de los PDS de las ZRC.

Con el apoyo del DNP elaborar lineamientos para definir compromisos, estrategias, instrumentos e inversiones orientadas a fortalecer los procesos de gestión y consolidación de Zonas de Reserva Campesina mediante la implementación de los PDS.

## **7.6. Mecanismos para facilitar la formulación completa y ejecución de los proyectos.**

### **Problemática**

De acuerdo con ANZORC<sup>33</sup>, a partir de la revisión de los procedimientos e instrumentos vigentes, existen múltiples vacíos en la gestión de los PDS, que evidencian debilidades y oportunidades de mejora en la fase formulación.

Según ANZORC, en la etapa de preparación o formulación de los PDS, se encuentran las siguientes situaciones:

Desde las instituciones gubernamentales vinculadas a los procesos de constitución y consolidación de las ZRC no hay claridad en las orientaciones, sobre los contenidos, instrumentos y alcance de los PDS. Así mismo, menciona que, en la elaboración del Diagnóstico territorial, las temáticas abordadas por los instrumentos para la formulación de los PDS están desactualizadas, y en muchos casos, no dan cuenta de las problemáticas actuales de los territorios.

---

<sup>33</sup> Manual para elaboración y gestión de Planes de Desarrollo Sostenible en Zonas de Reserva Campesina. 2019 -1.5.2.

Por otro lado, las entidades territoriales no conocen los objetivos y alcances de la figura de ZRC, lo que dificulta la generación de consensos en la planeación del desarrollo territorial. Anzorc, a su vez hace énfasis en la falta de zonificación ambiental del territorio como referente para orientar el ordenamiento productivo y social al interior de la ZRC, lo cual, puede derivar en futuros conflictos ambientales al interior de las zonas.

En la elaboración de perfiles de programas y proyectos, ANZORC da relevancia a los siguientes aspectos:

- No se consultan las asignaciones presupuestales que tienen los departamentos y municipios para ejecutar sus Planes de desarrollo, así, los presupuestos desbordan la capacidad de financiación por parte de los entes territoriales.
- Ausencia de la institucionalidad pública en el seguimiento y trazabilidad del porcentaje de ejecución, los recursos invertidos y las responsabilidades de las instituciones frente a los planes, proyectos y programas de los PDS
- No hay claridad sobre los diseños normativos respecto a las facultades y competencias específicas que los distintos entes territoriales (a nivel local, regional y nacional) deben tener frente a la figura de ZRC y específicamente para la implementación de los PDS.
- Existe falta de articulación entre el PDS y los planes de desarrollo territorial (principalmente con los Planes de Desarrollo Municipal) respecto a la integración de las líneas estratégicas de los PDS en los planes de desarrollo territorial.
- Los presupuestos municipales, como fuentes de financiación primaria para los PDS, no están articulados con los presupuestos de los planes, proyectos y/o programas de los PDS. Esto también ocurre con las fuentes de financiación secundaria (de carácter nacional) inciden sobre la consolidación de las ZRC.

## **Precepto**

Los Planes de Desarrollo Sostenible cuentan con instrumentos, mecanismos y herramientas necesarias que permiten incorporar los programas y proyectos en los Planes de Desarrollo Municipal y departamental, garantizando su articulación a nivel estratégico, operativo y financiero dentro de la planificación y armonización de la Zona de Reserva campesina en el ordenamiento territorial.

## **Lineamientos**

En el marco del SINRADR, preparar la oferta institucional específica dirigida a las ZRC, Subsistema 2 consolidará la oferta. Este insumo será útil en los procesos de formulación o de actualización de los PDS.

Establecer las líneas programáticas de la política sectorial a partir de las que sea posible identificar fuentes de financiación para cada una de las estrategias definidas en los PDS. Las entidades involucradas deberán acompañar y orientar técnicamente este proceso a partir de la oferta institucional previamente consolidada y socializada en el marco del subsistema 2 del SINRADR.

Gestionar acuerdos institucionales para recibir asistencia para el cumplimiento de condiciones y requisitos necesarios para la ejecución de proyectos en el marco de las acciones establecidas en cada línea programática, que quedarán consignados en el PDS.

Definir metas globales en el PDS para cada línea programática (aprovechar información del diagnóstico) que serán avaladas por las entidades con la aprobación del PDS.

Estimar y cuantificar los aportes de cooperantes u otras instituciones vinculadas y los mecanismos que serán necesarios para su concreción.

Realizar una propuesta de territorialización de metas que hará parte del PDS puesto a consideración para la constitución de las ZRC. Esta propuesta determinará el horizonte temporal de ejecución de los proyectos y del PDS.

Definir compromisos institucionales para acompañar la formulación y diseño completo de los proyectos para ejecutar el PDS, fortaleciendo la capacidad de gestión de las organizaciones y comunidades vinculadas a la gestión de las ZRC constituidas o en proceso de constitución.

Vincular a los demás sectores involucrados para establecer mecanismos de apoyo para el acceso a la oferta institucional de carácter intersectorial.

Promover la participación del comité de impulso de las ZRC en los espacios de toma de decisiones dirigidos a la implementación de proyectos de los PDS o complementarios en relación a la oferta institucional a nivel territorial.

Instar la participación de las entidades locales en la construcción de propuestas de desarrollo local que puedan beneficiar a las comunidades que están dentro de la zona de reserva campesina y colindantes a las mismas.

Incluir dentro de las apuestas de fortalecimiento de capacidades que ofrecen las entidades e instituciones programa en relación a capacidades administrativas para las organizaciones de las ZRC.

Elaborar instrumentos que permitan parametrizar la estructura, contenidos y mecanismos para la solicitud de recursos de los planes de inversiones de las ZRC, incorporando los ejes estratégicos que diferencian a esta figura territorial, de otras zonas o regiones de economía campesina, teniendo en cuenta, criterios para la priorización de programas y proyectos.

## Referencias

ANT. (2017). *ADMTI-P-001 PROCEDIMIENTO CONSTITUCIÓN DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA*. Bogotá.

Anzorc. (2020). *Política institucional de género de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina*. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina .

Asamblea General Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. (28 de septiembre de 2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales*.

Ávila, C. (8 de Octubre de 2018). Zonas de reserva campesina: 64 oportunidades para proteger el medio ambiente. *El Espectador*.

Borda, S., Giraldo, J., Sanchez, S., & Torres, S. (2018). *Guía Metodológica Para La Zonificación Ambiental Participativa Para El Posconflicto En Las Zonas De Reserva Campesina*. Bogotá.

Congreso de la República. (2023). *DNP - PND 2022-2026*. Obtenido de Ley 2294 del 19 mayo 2023 : "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencial mundial de la vida: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

*Constitución política de Colombia*. (1991). Obtenido de Artículo 44: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

CSA. (2019). *Las directrices voluntarias del CSA sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en el contexto de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial .

- DNP. (2008). *Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes., Bogotá.
- Fajardo, D. (abril de 2000). *Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento?* Obtenido de [http://www.mamacoca.org/Compendio\\_regional/Dario\\_Fajardo%20.htm](http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Dario_Fajardo%20.htm)
- FAO / RED-LAC. (2023). *Las voces de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe ante las crisis multidimensionales*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y La Red Latinoamericana y del Caribe de Mujeres Rurales (RED-LAC).
- FAO. (2013). *Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación. Cuadernos de trabajo 2 sobre el derecho a la alimentación*. Panther. FAO.
- FAO. (2013). *Guía orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional (Vols, ISBN 978-93-5-307441-9)*. Roma: FAO.
- FAO. (2013d). *CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. 3. Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación*. Roma. Obtenido de <https://www.fao.org/right-to-food/resources/rtf-handbooks/es/>
- FAO. (2019). *Las Zonas de Reserva campesina, Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: FAO.
- FAO. (s.f.). *Gobernanza*. Recuperado el 03 de 03 de 2024, de Plataforma de Territorios y Paisajes Inclusivos y Sostenibles: <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/gobernanza/marco-normativo-e-institucional/es/>

FIAN Colombia. (2021). *UN PAÍS QUE SE HUNDE EN EL HAMBRE. Cuarto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia*. Bogotá. Obtenido de <https://fiancolombia.org/wp-content/uploads/Cuarto-Informe-Alimentacio%CC%81n-2021.-Un-pai%CC%81s-que-se-hunde-en-el-hambre..pdf>

IICA. (2014). *Programa de Apoyo al Mejoramiento de la Productividad y Competitividad del Sector Agropecuario*". Obtenido de ESTABLECIMIENTO Y USO DE SISTEMAS SILVOPASTORILES EN REPÚBLICA DOMINICANA: <https://www.biopasos.com/documentos/086.pdf>

Incora. (27 de diciembre de 1994). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio agrario, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Diario Oficial, No. 41.381.

MinAgricultura. (2024). *Decreto 1396 de 2024 "Por el cual se adiciona el Título 27 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, D. Único Reglam del Sector Agrop, Pesquero y de DR, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales"*. Bogotá.

MinAgricultura. (2024). *Resolución 331 de 2024 "Por la cual se adopta la política pública de agroecología y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.

MADR. (2014). *Lineamientos estratégicos de política pública Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

MADR. (29 de diciembre de 2017). *Resolución 464*. Recuperado el 07 de 04 de 2024, de Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones:

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

MADR. (2020). "Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.3.4 del acuerdo final".

MADR. (2023). "Por la cual se declara una zona de protección para la producción de alimentos en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones".

MADR. (2023). Acuerdo 337 de 22 de diciembre de 2023 , "Por el cual se modifica los artículos 3º, 6º y 9º del acuerdo 024 del 25 de noviembre de 1996 para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el D. Bogotá.

MADR. (2023). Propuesta de modificación Decreto para ZRC ""Por el cual se sustituye el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto ". Bogotá.

MADR. (2023). Sistema Nacional de Reforma Agraria.

MinCultura. (2012). *Skip Navigation Links Patrimonio > La Política para el conocimiento, salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia*. Obtenido de Grupo de Patrimonio Cultural Inmaterial:

<https://patrimonio.mincultura.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones-biblioteca-cocinas/biblioteca%2019%20politica.pdf>

ONU. (29 de mayo de 2021). *Ley de Compras Públicas de alimentos: oportunidad para la inclusión y el desarrollo local*. Obtenido de Comunicado de prensa: <https://colombia.un.org/es/149167-ley-de-compras-p%C3%ABlicas-de-alimentos-oportunidad-para-la-inclusi%C3%B3n-y-el-desarrollo-local#:~:text=La%20producci%C3%B3n%20de%20alimentos%20ha,estos%20se%20comercializa%20sin%20intermediarios>.

Ospina, M. Á. (2008). *Manual para la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras*. Bogotá D.C.: Parques Nacionales Naturales de Colombia, PNN.

PND. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo. Colombia potencia mundial de la vida: 2022-2026*. Bogotá: Presidencia de la República .

UPRA. (2021). *Metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal*. Bogotá.

UPRA. (2023). *Zonas de Protección para la Producción de Alimentos en la región sur del departamento de la Guajira para la declaratoria de áreas de protección para la producción de alimentos APPA*. Bogotá: UPRA.

Urquijo , J., De Luis, E., García, L., & Pereira, D. (2019). La agricultura familiar, clave en la agenda de desarrollo. En A. Novo Vázquez, M. Fernández Aller, & H. Silveira, *Agricultura Familiar y derecho a la Alimentación* (pág. 24). España: Ediciones de la Universidad de Oviedo.