

Lineamientos y Criterios para la Formulación de Planes de Desarrollo Sostenible de

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

Valentina Montealegre
Jeimy Lorena González Téllez
Stella Cecilia Pinto Otálora
Luz Dary Ayala
Paola Cortés
Ginna Marcela Flórez
Gloria Lorena Villegas

Autores

Gina Paola Montoya
Diana Catalina Casas
Juan Hernando Velasco

Revisores

Equipo Oficina TIC

Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya

Coordinación equipo publicaciones

Gustavo Adolfo Patiño Díaz

Corrección de estilo

Felipe Alejandro García Barbosa
Constanza Rodríguez Ramírez

Diseño y diagramación

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: V. Montealegre, J. González, L. Ayala, S. Pinto, P. Cortés, G. Flórez y G. Villegas. (2024). *Lineamientos y criterios para la formulación de planes de desarrollo sostenible de Zonas de Reserva Campesina*. UPRA. <URL de ubicación del documento>

Tabla de Contenido

Lista de siglas y abreviaturas	7
Glosario.....	9
1. Introducción.....	13
Alcance	15
2. Antecedentes y contexto normativo para la formulación de Planes de Desarrollo Sostenible y constitución de Zonas de Reserva Campesina	16
2.1.1. Enfoque de Derechos de Género, con énfasis en mujer rural	17
2.1.2. Enfoque Agroecológico	20
2.1.4. Enfoque de bioeconomía regenerativa.....	21
2.2. Árbol de problemas.....	22
2.3. Generalidades del proceso de constitución de ZRC y la formulación de los PDS	24
2.4. Actuación administrativa	25
2.4.1. Recepción y análisis de la solicitud de constitución de la Zona de Reserva Campesina	25
2.4.2. Verificación de requisitos:	26
2.4.3. Concepto sobre la viabilidad técnica para la constitución de la ZRC:	26
2.4.4. Inicio trámite de constitución:	26
2.5. Formulación del Plan de Desarrollo Sostenible	26
2.5.1. Pasos para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible.....	29
2.6. Esquemas de coordinación y articulación institucional	30
2.6.1. Reglamentación del SNRADR.....	34
2.7. Marco normativo	35

2.7.1. Decreto 1777 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.”.....	37
2.7.2. Acuerdo 024 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”	38
2.7.3. Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021 “Por la cual se adopta el Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz”	41
2.7.4. Acuerdo 337 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 Decreto 1777 de 1996”.....	42
2.7.5. Acuerdo 315 de 2023” Por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2a de 1959”	43
2.7.6. Concepto ZRC N° 001 de 2024 - Criterios para el ordenamiento ambiental del territorio en el área superpuesta con la expectativa de constitución de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) de Pradera y el Área de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959	45
2.7.7. Política Nacional de Agroecología	46
3. Lineamientos y Criterios para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.....	48
4. Lineamientos y Criterios para la implementación de Planes de Desarrollo Sostenible	56
5. Contexto y antecedentes de la zonificación ambiental de los Planes de Desarrollo Sostenible	59
Declaración Cumbre de Fusagasugá - Cumbre Campesina rumbo a la COP16.	63

5.1. Lineamientos para la zonificación de los PDS de ZRC en áreas de Ley 2 de 1959.....	64
5.2. Lineamientos para considerar las Zonas de Reserva Campesina como Otras Medidas Eficaces de Conservación.....	69
5.3. Lineamientos para la Reconversión Productiva agropecuaria en las ZRC.	73
5.4. Lineamientos para la Reconversión Productiva agropecuaria en las ZRC en zonas de páramos.....	78
6. Las ZRC como instrumento de fortalecimiento del ordenamiento social de la propiedad rural.....	84
6.1. Lineamientos para la armonización entre APPA y ZRC en el territorio.....	85
7. Lineamientos y Criterios para el monitoreo y seguimiento a los Planes de Desarrollo Sostenible	91
8. Lineamientos y criterios para la prospectiva territorial en los Planes de Desarrollo Sostenible	95
9. Lineamientos y criterios para la financiación de los Planes de Desarrollo Sostenible	98
Referencias Bibliográficas.....	102

Tabla de figuras

Figura 1 Procedimiento constitución de ZRC	25
Figura 2. Procedimientos para la constitución y elaboración del PDS de la ZRC	29
Figura 3 Instancias de articulación de reforma agraria	33
Figura 4. Esquema de la metodología para la formulación del PDS	50

Documento en
Validación

Lista de siglas y abreviaturas

ACFEC	Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria de Colombia
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
AEIPDHA	Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CMRA	Comité Municipal de Reforma Agraria
CDRA	Comité Departamental de Reforma Agraria
COP 16	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad 2024
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
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
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
SNRA	Sistema Nacional de Reforma Agraria
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PZA	Plan de Zonificación Ambiental
RPA	Reconversión Productiva Agropecuaria
SINRADR	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Documento en
Validación

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 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024).

Al respecto, La Resolución 000464 de 2017 "Por la cual se adoptan Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones" , modificada por la Resolución 175 de 2024 "Por la cual se modifica las Resoluciones números 464 de 2017 y 000095 de 2021, y se dictan otras disposiciones", establece en su artículo 1 Lineamientos estratégicos de la política pública para la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria-ACFC, el fortalecimiento de la agroecología a partir de Eje 5 relacionados con los sistemas productivos sostenibles con el objetivo de incentivar, apoyar y fortalecer el uso de saberes y prácticas agroecológicas para la creación y recreación de sistemas productivos sostenibles y territorios resilientes.

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 000464 de 29 de diciembre de 2017 de MADR. (MADR, 2017).

APPA Áreas 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 concertación 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 61 de la Ley 101 de 1993 (República de Colombia, 1993).

FA: Frontera Agrícola: Es el límite del suelo rural donde se permiten y promueven las actividades agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y forestal y reconoce aquellas áreas en las que, por consideraciones legales, políticas y técnicas, están restringidas. Adaptada de la Resolución 261/2018 (República de Colombia, 2018)

OAT: Ordenamiento Ambiental del Territorio. Es la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación con el fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

PDS: 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 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, definición proveniente del artículo 2.14.13.8 del Decreto 1147 de 13 de septiembre de 2024 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024)

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

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.

ZRC. Zona 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. (Congreso de Colombia, 1994).

1. Introducción

El documento de lineamientos y criterios para la formulación de Planes de Desarrollo Sostenible - PDS de Zonas de Reserva Campesina - ZRC, se enmarca principalmente en lo establecido en el Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT (Artículo 38 Decreto 2363 de 2015), *“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 1994¹, el Decreto Reglamentario 1777 de 1996² y se dictan otras disposiciones”*, y en el nuevo contexto normativo y técnico que brinda el Decreto 1147 del 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”* que orientan la política pública sectorial, principalmente en lo relacionado con los mandatos para el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, específicamente el punto número 1 - Reforma Rural integral - RRI, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” - Ley 2294 de 2023, el Acto Legislativo 1 de 2023 “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”, y el Decreto 1406 de 2023 que modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el Acuerdo 337 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

1 Ley 160 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.

2 Decreto 1777 De 1996 (octubre 01) por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina.

1994 y el Decreto 1777 de 1996”, así como instrumentos marco de índole internacional tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 2018, entre otros ajustes de orden reglamentario nacional y sectorial.

Así mismo, se constituye en un insumo a la creación de (...) *“lineamientos, criterios, contenidos mínimos, instrumentos, herramientas y la guía metodológica para la construcción y formulación participativa de los PDS de la ZRC”* expresados en el artículo 2.14.13.9 del Decreto 1147 de 2024, en donde en conjunto con entidades como ANT y ADR, se deben expedir en concertación con las organizaciones representativas de la ZRC, los lineamientos y criterios para la elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible.

Así mismo, de manera complementaria a las necesidades de atención expuestas en el Decreto en mención, se realizó un análisis general sobre los “cuellos de botella” que se han presentado para la consolidación de las ZRC, en la cual, de manera implícita se identificaron algunos hallazgos relevantes en la formulación e implementación de los PDS. Este ejercicio se realizó 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 y enfatizan en la relevancia de los PDS como principal instrumento de gestión de estas territorialidades.

Dado lo anterior, se identifica la necesidad de actualizar las orientaciones y lineamientos para el fortalecimiento de los Planes de Desarrollo Sostenible – PDS, como principal insumo para llevar a cabo la delimitación de las Zonas de Reserva Campesina, desarrollando con el presente documento, un soporte coherente y armonizado con las disposiciones normativas e institucionales y las orientaciones vigentes para la implementación de la política pública asociada al ordenamiento productivo, ambiental y territorial de las zonas con prevalencia campesina del país interesadas en la gestión de esta figura.

El documento se desarrolla en nueve secciones; las primeras dos presentan el contexto general tanto de las Zonas de Reserva Campesina, como de Plan de

Desarrollo Sostenible, definiendo las etapas del procedimiento establecido para la delimitación de las zonas, en la que se lleva a cabo la elaboración, presentación y trámite de la solicitud, y que posteriormente implica el alistamiento, preparación y formulación del respectivo Plan, acompañado del marco normativo específico para los Planes de Desarrollo Sostenible.

La tercera Sección incluye lineamientos para la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible; la cuarta y quinta sección desarrollan los lineamientos para la implementación de los PDS, de los que se derivan lineamientos para la zonificación en Ley 2ª de 1959, y lineamientos para la reconversión productiva, tanto a nivel general, como en las zonas de páramos, así mismo, se aborda el contexto general de zonificación con un enfoque ambiental. La sexta sección aborda las ZRC desde el fortalecimiento del ordenamiento productivo social y amplía los lineamientos para la armonización entre APPA y ZRC a partir de la zonificación. Finalmente, en las tres secciones restantes, se aborda el monitoreo y seguimiento de los PDS desde una perspectiva territorial y la financiación de estos instrumentos y de Planes de Desarrollo Sostenible.

Alcance

Este documento tiene como objetivo ser insumo para orientar la estructuración de las metodologías e instrumentos para la formulación de los PDS, principalmente, en cuanto a su contenido temático, técnico, estratégico y programático, de acuerdo con el artículo 2.14.13.9 del Decreto 1147 de 2024, donde señala que el MADR *“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 PDS de la ZRC”*, en la que se convoca para su realización a la UPRA, en conjunto con la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural.

A continuación, y de manera indicativa se sintetiza el actual procedimiento para la constitución de las ZRC, como referente de la formulación de los PDS, según lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo 024 de 1996³.

2. Antecedentes y contexto normativo para la formulación de Planes de Desarrollo Sostenible y constitución de Zonas de Reserva Campesina

El Plan de Desarrollo Sostenible es el instrumento que permite planificar, ejecutar, evaluar y hacer seguimiento a los proyectos formulados para las Zonas de Reserva Campesina; su seguimiento y evaluación cobra especial importancia en el actual contexto donde se han declarado 6 Zonas de Reserva Campesina en 2024, para un total de 19 ZRC en todo el país, (5 de las cuales se encuentran aprobadas por el Consejo Directivo de ANT, a la espera de la notificación del número del acto administrativo de delimitación y constitución), desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 que incorporó al ordenamiento jurídico la figura de la ZRC.

De acuerdo con el Decreto 1147 de 2024, en el artículo 2.14.13.18 los PDS son:

"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

³ Artículo 4 del Acuerdo 024 de 1996 que señala que el trámite para la selección, delimitación y constitución de las ZRC se iniciará por la Agencia de oficio o a solicitud de cualquiera de las siguientes entidades, organizaciones o autoridades: 1. Las organizaciones representativas de los intereses de los colonos o campesinos. 2. Las entidades oficiales que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y el Sistema Nacional Ambiental. 3. Los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales de la respectiva región. 4. Los comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria y los consejos municipales de desarrollo rural.

materializar la reforma agraria, la reforma rural integral y el desarrollo rural en ZRC”.

Estos lineamientos profundizan algunos conceptos definidos en el documento *Lineamientos de gestión y constitución de Zonas de Reserva Campesina* (Pinto, y otros, 2024)

Así, los Planes de Desarrollo Sostenible tienen varios enfoques en consonancia con lo planteado por las comunidades en los PDS de las ZRC ya constituidas, como las orientaciones encontradas en el Decreto 1147 de 2024. A seguir, se desarrollan estos enfoques:

2.1.1. Enfoque de Derechos de Género, con énfasis en mujer rural

Las mujeres rurales, quienes son parte esencial en el ámbito productivo y social, enfrentan mayores barreras en acceso a recursos, como tierra y crédito, es por ello, que las ZRC deben implementar políticas de inclusión que consideren estas barreras, promoviendo una participación equitativa en toma de decisiones y acceso a la propiedad de la tierra.

Se destaca la Ley 823 del 2003 *“Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”*, donde se establece que para la adopción de igualdad de oportunidades para las mujeres corresponde al Gobierno Nacional adoptar criterios de género en sus políticas, decisiones y acciones. Entre las acciones que debe emprender el Gobierno Nacional estará, entre otros:

Promover la adopción de indicadores de género en la producción de estadísticas de los organismos e instituciones públicas y privadas.

Garantizar a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación.

A su vez, el Decreto 1396 de 2024 *“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”* busca realizar

acciones afirmativas en torno a cerrar las brechas de género con relación al acceso a la tierra y al tamaño de la tierra que poseen las mujeres propietarias en las zonas rurales. Según el diagnóstico consignado en el documento:

solo el 26% de personas naturales corresponde a mujeres que toman decisiones de producción en Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), el 61,4% a los hombres productores y el 12,6% a la toma de decisiones de forma conjunta. En cuanto a las mujeres productoras, estas se caracterizan por tener mayor proporción de UPA de menor tamaño, mientras que los hombres tienen mayor proporción de UPA de mayores tamaños. Del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78,4% tienen menos de 5 hectáreas y ocupan el 9,5% del área.

Por ello, el Decreto establece la creación del programa especial de adjudicación de tierras a favor de las mujeres campesinas, que estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo y que priorizará a las mujeres rurales en la recepción, evaluación y selección de los planes, programas o proyectos presentados ante el Fondo para las Mujeres Rurales.

Así mismo, en el parágrafo 5, del artículo 2.14.27.2 describe el cuidado rural como:

Entiéndase por cuidado rural al conjunto de actividades humanas realizadas cotidianamente en contextos rurales, ya sean remuneradas o no, que son necesarias para garantizar la supervivencia y reproducción la vida, directa o indirectamente, de las personas en todas sus diferencias y diversidades, así como de los animales, bienes tangibles o intangibles, cultivos pertenecientes a las cadenas productivas, cultivos de autoconsumo, semillas nativas, bosques, reservas forestales, fuentes hídricas y otros ecosistemas de importancia territorial; así como la transmisión conocimientos y actividades relacionadas con prácticas agrícolas para el sostenimiento de la vida. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro como fuera de los hogares. Dado que estas labores están relacionadas con la garantía de condiciones mínimas vitales, son fundamentales y deben ser reconocidas y valoradas como una actividad productiva dentro de las cadenas agrícolas, pecuarias y pesqueras acuícolas y o forestales.

Concepto que se articula con la generación tanto de planes de cuidado campesinos, como de nuevos servicios de cuidado que promuevan acciones afirmativas y acciones diferenciales con enfoque de género, consignados en el artículo 2.14.13.14 del Decreto 1147 de 2024.

También es un importante referente la Ley 1561 de 2012 *"por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones"*, donde se crea un proceso especial para el acceso a la propiedad, mediante otorgamiento de título a poseedores de bienes inmuebles y rurales o urbanos. Se ordena el proferir fallos a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes que acceden al proceso especial (República de Colombia, 2012).

Así mismo, el ⁴Decreto 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.* Programa que 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)

Otros marcos de referencia para el enfoque de género con énfasis en mujer rural son: El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, el cual se dirige hacia el logro de la igualdad entre los géneros y hacia el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), considera a la mujer fundamental en su vínculo con el derecho a la tierra. A nivel nacional, la Ley 731 de 2002 *"Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales"* y la creación del Decreto 2369 de 2015 *"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural"* y

⁴ "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"

el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, expedido mediante la Ley 2294 de 2023, el cual prioriza indicadores de acceso a recursos para mujeres rurales, en esa medida, es crucial aplicar estrategias de fortalecimiento organizacional que incluyan a las mujeres en la formulación y liderazgo de proyectos, que conlleven a la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina.

También se tienen en cuenta documentos clave, que aunque no son vinculantes como política pública del Estado, brindan orientaciones importantes para la construcción de lineamientos a ser adoptados por el sector, como "*Política Institucional de género*" realizado por la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - Anzorc (ANZORC, 2020), el cual refiere principales problemáticas tales como: 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.

2.1.2. Enfoque Agroecológico

La agroecología promueve prácticas agrícolas que integran el equilibrio ecológico con el bienestar social, las cuales son una prioridad en las ZRC. La legislación reciente, incluida en el Decreto 1147 de 2024, apoya la transición hacia prácticas sostenibles y la economía campesina. Un marco jurídico importante para la definición de la agroecología, es la Resolución 464 de 2017 "*Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones*", modificada por la Resolución 0095 de 2021 "*Por la cual se modifican los artículos 11,12,13 y 14 Resolución 464 de 2017*", modificada por la Resolución 175 de 2024, cuyos cambios sustanciales son: añadir el concepto étnico al de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, definir la mesa ampliada de la ACFEC como la instancia de construcción participativa de la política de ACFEC, definiendo la estructura y operatividad tanto de su comité directivo, como de su comité técnico asesor y,

por último, la inclusión del enfoque de género en esta política, realizado por diferentes plataformas nacionales y organizaciones de mujeres rurales.

La integración de circuitos cortos de comercialización y la protección de la agrobiodiversidad, así como la implementación de tecnologías y bioinsumos, son esenciales en los PDS. Se debe fortalecer la formación agroecológica a través de la educación y el apoyo a sistemas de certificación local. En este mismo marco, se incluye el lanzamiento de la Política Pública de Agroecología en Colombia, realizado en el marco de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) de las Naciones Unidas COP16 en Cali y el cual se fundamenta en cuatro lineamientos: gestión del conocimiento agroecológico, producción y transición agroecológica, procesos de producción y consumo, recuperación de saberes ancestrales. Esta política marca un plan de acción para los próximos años en esta materia.

Por ende, mediante Resolución No. 000331 de 2024, la Política Pública de Agroecología a fin de determinar los principios, enfoques, objetivos, lineamientos y estrategias a partir de los cuales se deberá direccionar la acción del Estado para la transición agroecológica y la agroecología en el país.

2.1.4. Enfoque de bioeconomía regenerativa

Al pensar en los usos sostenibles incluidos en todas las fases de los Planes de Desarrollo Sostenible, la bioeconomía regenerativa (Flórez Zapata & Murcia López, 2022) se presenta como una vía para integrar la biodiversidad en la economía, promoviendo prácticas productivas que sean sostenibles y regionalmente adaptadas.

A pesar de que existen varias narrativas de la bioeconomía, como la investigación biotecnológica, la economía de los recursos biológicos, la bioeconomía basada en la biodiversidad valora el potencial de procesos y sistemas circulares. En Colombia, se considera que una bioeconomía sostenible

debe ser adaptable y focalizada en las necesidades y potencialidades regionales a partir de elementos como:

La investigación y desarrollo (I+D+i), que permiten mejorar la eficiencia de los recursos y aumentar la competitividad. En el caso colombiano, es clave impulsar la inversión en ciencia y tecnología en diversas regiones para apoyar la bioeconomía forestal y la sostenibilidad.

La réplica de experiencias de conservación de áreas estratégicas ambientales y ampliamente degradadas como el bosque seco tropical a través de árboles nativos⁵ y, en general, del fortalecimiento de la cadena de valor asociada a los Productos Forestales No Maderables.

Este enfoque representa una oportunidad de crear un modelo de desarrollo que no solo aborde necesidades ambientales y económicas, sino que también considere el bienestar social, promoviendo la resiliencia de los ecosistemas y comunidades rurales en Colombia

2.2. Árbol de problemas

A partir de la necesidad de identificar las principales falencias en torno a las Zonas de Reserva Campesina, se realizó la metodología de árbol de problemas (Ver **Tabla 1**) siendo el principal problema la Baja consolidación de las Zonas de Reserva Campesina como instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural desde sus dimensiones sociales, políticas, económicas y ambientales. Los documentos analizados fueron: (Ortiz, y otros, 2019), (Contraloría General de la República, 2015).

⁵ En el libro *El guáimaro una oportunidad bioeconómica y regenerativa para el bosque seco tropical y sus comunidades* (Flórez Zapata & Murcia López, 2022), se encuentra reseñada la experiencia de aprovechamiento de las semillas de guáimaro (*Brosimum alicastrum*), como generador de valor agregado a la transformación de este árbol nativo vinculado al proceso de gobernanza comunitaria derivado de ese proceso en la comunidad de las veredas Caño Rodrigo y Río Maracas en Becerril, Cesar. El guáimaro es valorado tanto por su alto contenido nutricional como por su capacidad de aportar al ecosistema, ya que provee alimento a diversas especies y contribuye a la fijación de nutrientes y carbono. Su aprovechamiento podría integrar a las comunidades locales en el desarrollo de negocios basados en productos no maderables, generando beneficios económicos y ambientales

Tabla 1 Árbol de problemas en las ZRC como figura territorial

Objetivo	Causas	Propuestas
<p>Baja consolidación de las ZRC como instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural en su dimensión social, económica y ambiental.</p>	<p>Debilidades en las estrategias institucionales para la gestión del OSP en las ZRC</p>	<p>Aumentar los recursos y fortalecer las capacidades de la ANT para llevar a cabo un plan de titulación de los baldíos productivos en forma sistemática y por barrido de zonas.</p> <p>Desarrollar una metodología diferenciada que considere las particularidades productivas, sociales, ambientales y económicas de las ZRC, así como los criterios diferenciadores para cada fase del cálculo de la UAF (sería misión de ANT, la decisión sobre UAF debe pasar por el Subsistema 2).</p> <p>Definir una estrategia específica para la priorización de las ZRC como parte de la política sectorial del SNRADR vinculada con la gestión catastral del IGAC y ANT frente al Catastro Multipropósito.</p>
	<p>Falta de orientaciones y procedimientos para planificar la atención de solicitudes de constitución de ZRC</p>	<p>Establecer lineamientos claros con respecto a la priorización de solicitudes de las ZRC, que conlleve al fortalecimiento del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Lineamientos de priorización y constitución de ZRC).</p>
	<p>Bajo énfasis en la verificación de un enfoque de derechos para las comunidades y organizaciones vinculadas a las ZRC</p>	<p>Evidenciar el enfoque de género mediante el seguimiento a metas específicas en la misionalidad de las entidades involucradas en los procesos de gestión y constitución de las ZRC.</p>
	<p>Poca estandarización de contenidos generan falta de referentes para la formulación y verificación de PDS.</p>	<p>Documentar un procedimiento expedito para la formulación, ajuste y validación de contenidos en los PDS.</p>
	<p>Poca efectividad en estrategias institucionales para articular la oferta específica dirigida a las ZRC.</p>	<p>Desarrollar un mecanismo que permita articular, armonizar y conciliar los diversos intereses y necesidades sobre la tierra y los recursos naturales en las ZRC.</p>

		<p>Dinamizar la estrategia intersectorial para mejorar el soporte institucional y dirigir una oferta específica a las ZRC.</p> <p>Incorporar las orientaciones técnicas y directrices sectoriales elaboradas por las entidades a cargo, para fortalecer los procedimientos para la gestión, constitución y consolidación de las ZRC.</p> <p>Operativizar la articulación institucional en torno a la gestión territorial departamental y municipal de los PDS.</p>
	Bajo reconocimiento de las ZRC en la planificación y ordenamiento del territorio	Articular con los diferentes instrumentos de gestión del territorio, de acuerdo al ARTÍCULO 2.14.23.17 del Decreto 1071 de 2015 "Decreto único reglamentario del sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"
	Bajo nivel de ejecución de los PDS	Promover la definición de PDS completamente estructurados y con fuentes de financiación
	La ausencia de una zonificación ambiental participativa en los PDS también dificulta la optimización de recursos para fortalecer los sistemas de producción agropecuaria asociados a la ACFC en las ZRC	Desarrollar una propuesta técnica para la construcción de las zonificaciones ambientales participativas de las ZRC, en el marco de la coordinación intersectorial MADR-MADS con miras a su regulación.

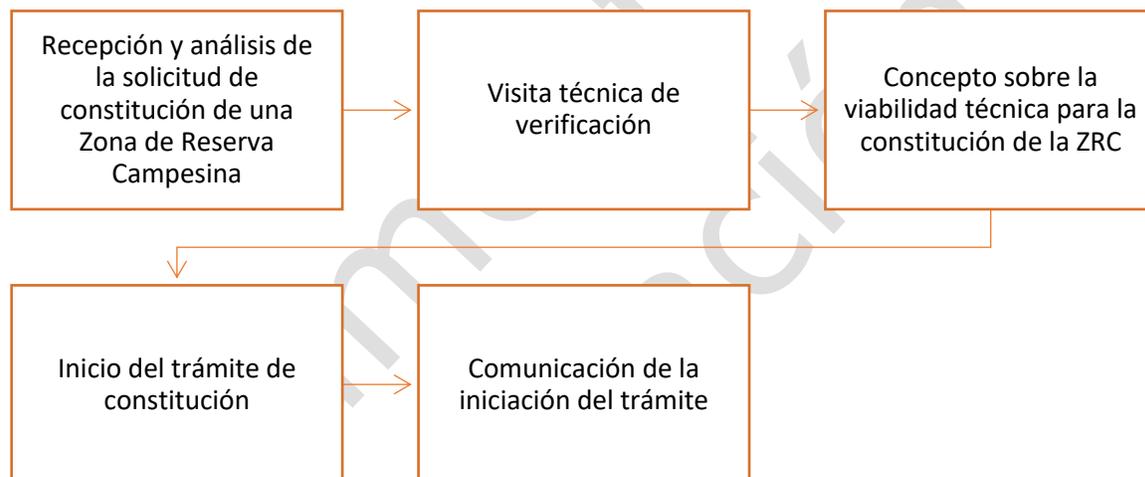
Fuente: elaboración propia con base principalmente en (Ortiz, y otros, 2019), (Contraloría General de la República, 2015)

Al evidenciar las causas principales, también se realizaron una serie de propuestas, que a su vez, sirvieron como guía para el desarrollo de los contenidos aquí propuestos en torno a los lineamientos y criterios de formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible.

2.3. Generalidades del proceso de constitución de ZRC y la formulación de los PDS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo 024 de 1996, el artículo 25 del Decreto Ley 2363 de 2015 y lo desarrollado por la Agencia Nacional de Tierras en el procedimiento de ZRC ADMTI-P-001 para gestionar la constitución de zonas de reserva campesina que requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de terrenos rurales, el mismo se encuentra a cargo de Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, se define la siguiente secuencia de actuaciones:

Figura 1 Procedimiento constitución de ZRC



Fuente: elaboración propia con base en el procedimiento ADMTI-P-001 (Agencia Nacional de Tierras , s.f.)

2.4. Actuación administrativa

2.4.1. Recepción y análisis de la solicitud de constitución de la Zona de Reserva Campesina

La Recepción y análisis de la solicitud de constitución de la Zona de Reserva Campesina debe contener en su solicitud la exposición de motivos que la

sustenten, descripción general del área geográfica, identificada por sus linderos, características agroecológicas y socioeconómicas, problemas y posibles soluciones, beneficios que representaría la constitución de la Zona de Reserva Campesina, compromisos que adquiriría la entidad, comunidad u organización que presenta la solicitud, en concertación con la población campesina beneficiaria, y las instituciones públicas y las organizaciones privadas correspondientes (Agencia Nacional de Tierras , s.f.) .

2.4.2. Verificación de requisitos:

Visita técnica que se comunica a las entidades, organizaciones y/o autoridades solicitantes para evaluar los aspectos técnicos, geográficos y sociales en el territorio.

2.4.3. Concepto sobre la viabilidad técnica para la constitución de la ZRC:

Emitido a partir de análisis de información recopilada, establece viabilidad de trámite de constitución de la ZRC.

2.4.4. Inicio trámite de constitución:

Expedición de acto administrativo que ordena el inicio de trámite para la constitución de ZRC y comunicación de la decisión a interesados.

2.5. Formulación del Plan de Desarrollo Sostenible

Bajo principios de economía y planificación aplicables a los procesos de delimitación de las ZRC, se debe establecer claramente el alcance de los requisitos y los mecanismos de validación que permitan verificar las condiciones para viabilizar la puesta en marcha de los procedimientos de delimitación de las ZRC y la formulación del PDS; así mismo, la ANT debe garantizar la apropiación del alcance de estos requisitos por parte de las comunidades. Esto en referencia a aspectos como: agotar acuerdos cuando existan conflictos o pretensiones sobre el área identificada y que puedan ocasionar la suspensión de los procedimientos iniciados, como conflictos intersectoriales o la completa identificación de factores asociados a condiciones de riesgo, seguridad o que impliquen la aplicación de regulaciones específica para habilitar áreas dentro de

estas zonas, como es el caso de la presencia de cultivos de uso ilícito y/o áreas con presencia de Minas Antipersonal (MAP) o Municiones Usadas Sin Explosionar (MUSE).

Esta validación de requisitos determinará el alcance de los escenarios de coordinación y las articulaciones que deban darse explícitamente en el proceso de constitución de las ZRC, con otras políticas, planes o programas sectoriales o de otros sectores.

Para la preparación y validación de las condiciones para la formulación de los PDS, el procedimiento para la constitución de las ZRC incluye una fase robusta de alistamiento y planificación y escenarios de participación y toma de decisiones que dan contexto a la convocatoria de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria, las instituciones públicas y privadas y de las organizaciones representativas de colonos y campesinos, lo que facilita la definición de roles y concretar acciones para la preparación del Plan de Desarrollo Sostenible.

La ANT orienta el desarrollo de los componentes mínimos del PDS a través de metodologías concertadas para impulsar la participación y fortalecer las capacidades de las comunidades interesadas, miembros del CMDR, y demás actores territoriales vinculados, con el concurso de las autoridades ambientales competentes. A su vez, es responsable de generar una etapa previa a la formulación del plan como una estrategia para fortalecer las capacidades de comunidades, actores territoriales y administraciones municipales, que permita la socialización de condiciones y requisitos para la constitución de ZRC, la transferencia de metodología, protocolos y herramientas, e iniciar los procesos de diálogo para conformar escenarios informados de participación y acción.

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, coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como parte del SINRADR, opera como mecanismo vinculante de carácter interinstitucional desde las fases iniciales de formulación del Plan de Desarrollo Sostenible para la consecución de

financiamiento y complementación de inversiones entre entidades locales, regionales, organizaciones, organismos de cooperación internacional y otros, contribuyendo de forma determinante a su implementación. Así mismo, esta es una instancia efectiva de soporte y apoyo a la formulación de los PDS, en el marco de los procesos de delimitación de las zonas y de formulación e implementación de los PDS, abarcando las acciones de validación y seguimiento a resultados.

La comisión intersectorial provee el soporte necesario a la ANT para concretar los apoyos y recursos necesarios para la formulación e implementación del PDS, complementar con el decreto.

Las propuestas de ordenamiento productivo, social y ambiental, para la constitución de las ZRC son formuladas a partir de las formas de reconocimiento y apropiación del territorio por parte de las comunidades y con base en diagnósticos armonizados con el contexto vigente.

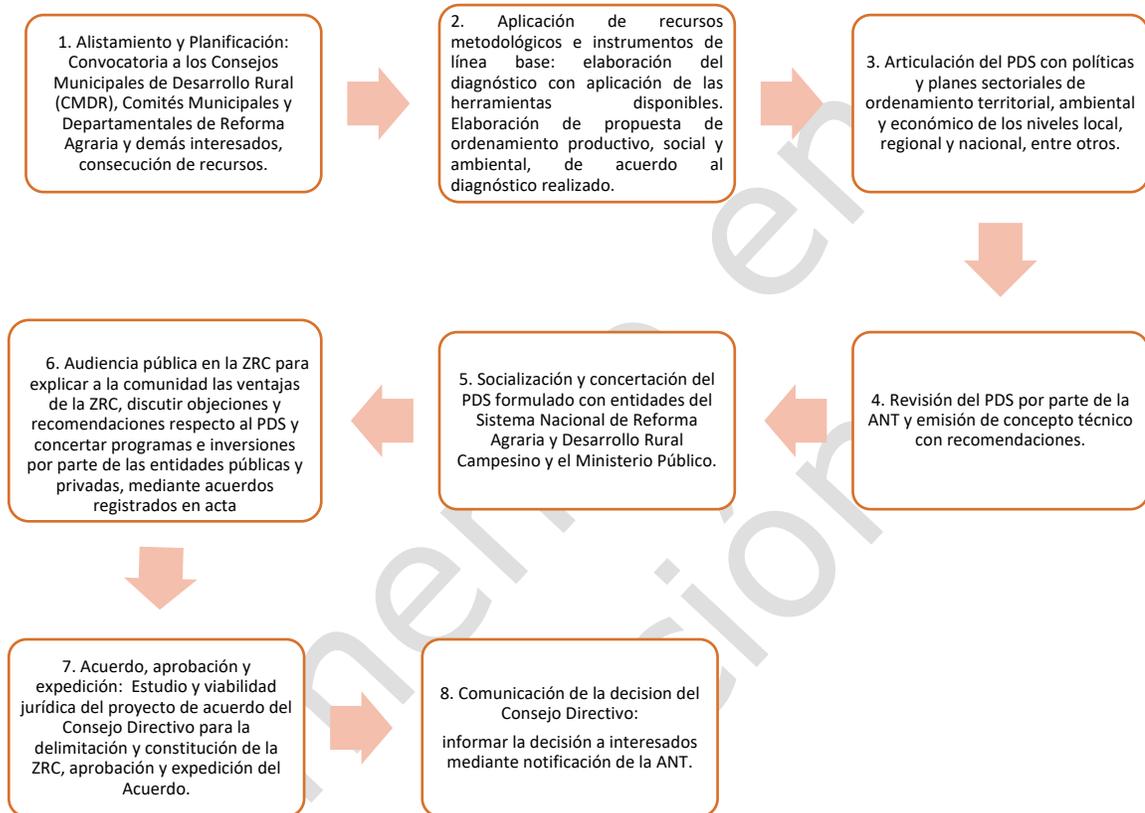
Los procedimientos técnicos y los instrumentos necesarios para formular los PDS son construidos y validados con participación de actores locales, previas acciones de fortalecimiento de capacidades.

El diagnóstico y caracterización, así como los contenidos desarrollados en las partes estratégica y programática del PDS, dan cuenta de las orientaciones de política nacional y sectorial aplicables, e incorporan las regulaciones vigentes en materia de OSPR.

Los instrumentos técnicos, jurídicos y procedimientos diseñados para la gestión de las ZRC y la formulación e implementación de los PDS, facilitan la actualización de los criterios de decisión y se constituyen en referentes para las acciones de verificación de resultados. Las entidades involucradas, las comunidades y los entes de control participan activamente en el proceso de estructuración y ejecución del PDS.

2.5.1. Pasos para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible

Figura 2. Procedimientos para la constitución y elaboración del PDS de la ZRC



Los contextos en los que se desarrolló la figura orientados entre otros propósitos, a regular procesos de colonización y adjudicación de baldíos, se han modificado debido no solo a los ajustes procedimentales y metodológicos puestos en marcha para el ordenamiento social de la propiedad, sino a partir de la actualización de regulaciones y de las orientaciones de política pública, derivadas de la aplicación de nuevos énfasis a los modelos para el desarrollo rural, ambiental, territorial y económico.

De otra parte, en los procesos de constitución y consolidación de las ZRC, persiste la necesidad de avanzar en materia de ordenamiento social de la propiedad rural, haciendo efectiva la integración de estrategias de ordenamiento

ambiental, como acciones prioritarias que contribuyen a la planificación y estabilización de los territorios rurales.

Otros elementos que justifican la actualización de los procedimientos para la constitución de las ZRC, de los que hace parte la formulación de los PDS, se encuentra en: a) el contexto de los compromisos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la formulación de los planes nacionales sectoriales para el cumplimiento del punto No. 1 relacionado con la RRI, b) los énfasis señalados en las nuevas orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, expedido mediante la Ley 2294 de 2023, que incluyen la incorporación de nuevos determinantes del ordenamiento territorial (Artículo 32), y un marco de referencia más robusto para la política pública del sector, relacionado con la promoción de la seguridad y soberanía alimentaria, orientado a la producción de alimentos en consonancia con la dimensión económica y cultural del territorio, c) la política agroalimentaria vigente, y d) el impulso especial a los mecanismos de participación de los campesinos.

La serie de ajustes reglamentarios y procedimentales necesarios para armonizar la política sectorial con el contexto general de la política pública vigente implica reforzar en la gestión de las ZRC, la adopción de énfasis específicos relacionados con:

2.6. Esquemas de coordinación y articulación institucional

Dentro de los desafíos a ser superados para la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina, la articulación institucional tiene uno de los retos más importantes: se necesita que todos los mecanismos para desarrollar acciones en pro del fortalecimiento de las territorialidades campesinas sean realmente operativos. A su vez, esta coordinación y articulación es importante para que las ZRC se articulen con las otras territorialidades campesinas.

Existen nuevos desarrollos normativos que materializan una visión integradora y articuladora en aras de fortalecer las Zonas de Reserva Campesina, uno de los principales es el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural,

reglamentado por el Decreto 1406 de 2023, cuyo alcance lo define el artículo 2.14.23.2 del citado decreto, a seguir:

El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural - SINRADR es el conjunto de entidades y organismos públicos que desarrollan actividades cuya misionalidad está relacionada con la reforma agraria, el desarrollo rural y la reforma rural integral orientadas 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 total con enfoque territorial reconociendo las instancias de concertación del desarrollo rural y la reforma agraria.

Para poder desarrollar las actividades, se despliega en 8 subsistemas:

1. De adquisición, adjudicación de tierras y de procesos agrarios para la reforma agraria, y garantía de derechos territoriales de los campesinos, pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom
2. 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
3. De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas, y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom
4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física, y adecuación de tierras.
5. De investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos
6. De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras,

afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial

7. De crédito agropecuario y gestión de riesgos

8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos, y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios. La UPRA tiene actividades específicas en 7 de los 8 subsistemas.

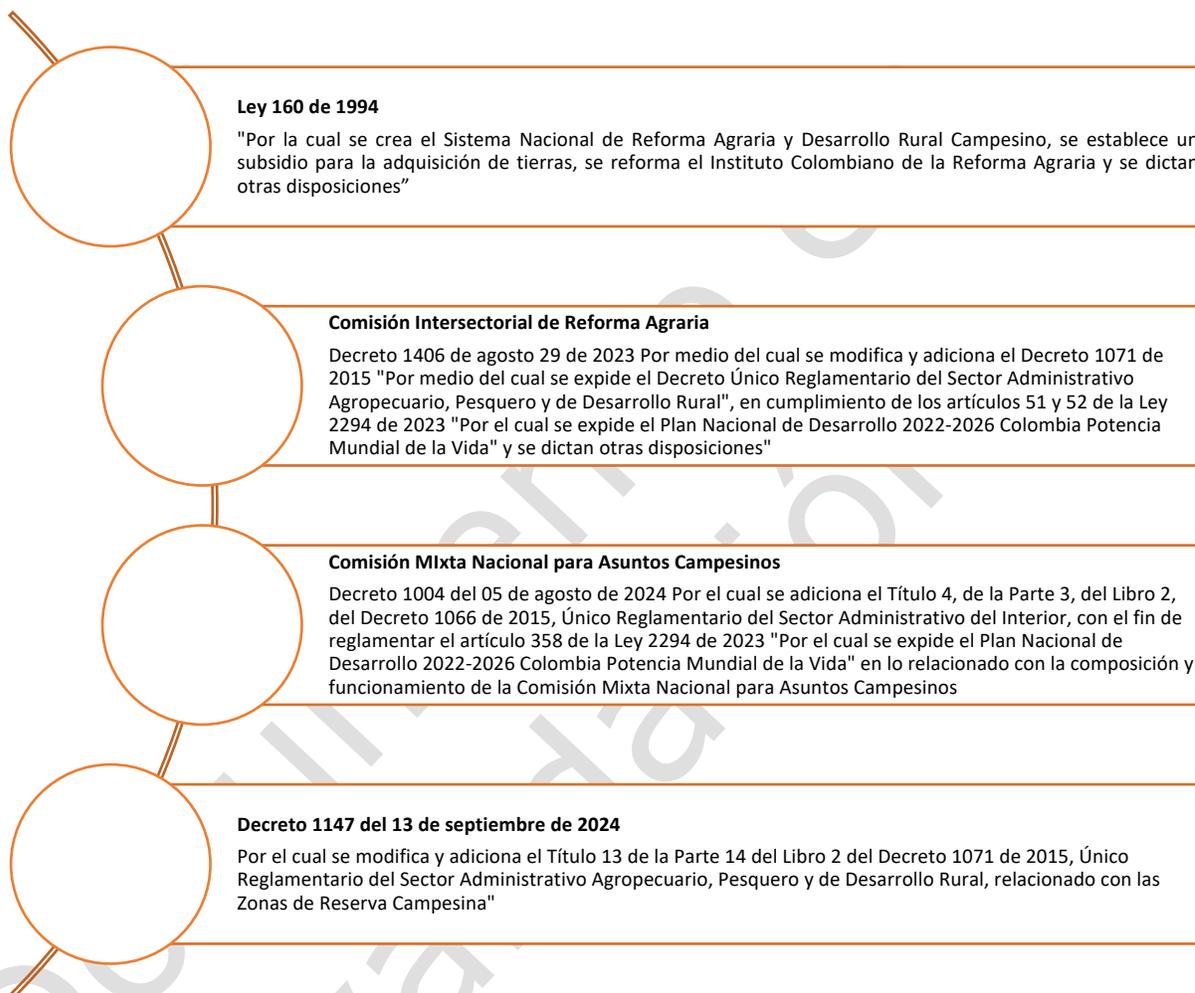
En ese sentido, de acuerdo con el Art. 2.14.13.16 del Decreto 1147 de 2024, la acción del Estado con relación a las ZRC será desde el subsistema 2 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, encargado de planear, coordinar, ejecutar, evaluar y realizar seguimiento a las actividades de reforma agraria, Reforma Rural Integral y las relacionadas con la Ley 160 de 1994. Así, uno de los mecanismos también serán las mesas interinstitucionales, que se realizan en conjunto con las organizaciones representativas de las ZRC, y que de acuerdo al párrafo del artículo citado, deberán propiciar las condiciones preferenciales para otorgar incentivos en crédito agropecuario, comercialización, capitalización rural, adecuación de tierras, proyectos productivos sostenibles y todos aquellos mecanismos necesarios para consolidar los proyectos de las ZRC.

Así mismo, las entidades que hacen parte del Subsistema 6 del SNRADR promoverán la conformación de empresas, asociaciones, cooperativas y alianzas público populares, campesinas y comunitarias, para impulsar proyectos agroindustriales de comercialización y/o industrialización que incrementen la producción y mejoren la productividad del sector, de acuerdo con el Art. 2.14.13.23.

Así mismo, se tienen tanto instancias como instrumentos normativos creados recientemente, que exigen una coordinación institucional operativa, eficiente y que no repita funciones. En el siguiente gráfico se pueden observar las instancias y sus funciones, comenzando por la Ley 160 de 1994, la que crea las Zonas de Reserva Campesina, figura territorial destinada al fomento de la pequeña

propiedad rural y que regula la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación.

Figura 3 Instancias de articulación de reforma agraria



A su vez, existen otros instrumentos normativos, que necesariamente precisan la articulación con estas instancias, en tanto todas hacen parte de la gestión del ordenamiento territorial campesino.

- Decreto 780 del 24 de junio de 2024 – TECAM – *"Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios*

Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023"

Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina (documento en construcción por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)

Programa de territorialidades campesinas (documento en construcción por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)

2.6.1. Reglamentación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural

Así, la instancia encargada específicamente de lo relacionado con las Zonas de Reserva Campesina es el subsistema 2, 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, coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, e integrado por las siguientes entidades en lo de sus competencias: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Tierras - ANT, Agencia de Desarrollo Rural -ADR, la Agencia de Renovación del Territorio, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -APC, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -:Unidad Solidaria y demás entidades o empresas del estado cuyas competencias sean afines a este Subsistema.

Por tratarse de un ejercicio ampliamente participativo que demanda la acción colectiva entre actores públicos y privados, el proceso de constitución de las ZRC y la formulación de los PDS, requiere dar completo desarrollo y coherencia a los mecanismos de participación institucional vigentes, poniendo en marcha las instancias creadas con fines específicos dentro del SINRADR, que formalicen y activen escenarios de apoyo y acompañamiento técnico para la delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, garantizando la participación de las comunidades en los procesos de formulación del PDS.

Con el apoyo de la instancia institucional de soporte específico para las ZRC, reglamentada para el sector a partir del SINRADR, impulsar un esquema de gobernanza que contribuya a la gestión integral de los PDS de las zonas constituidas, apoyado en las dependencias territoriales de la ANT de las áreas de influencia de cada zona.

Formalizar acuerdos con actores públicos y privados, y comunidades para construir entornos favorables para la implementación y seguimiento de los PDS, generando compromisos para articular la figura a los procesos de planificación y presupuestación de las entidades territoriales vinculadas a las ZRC para asegurar sinergias regionales.

2.7. Marco normativo

La consolidación de las diferentes territorialidades campesinas, en especial las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), ha estado profundamente influenciada por diversos marcos normativos y jurisprudenciales que han cimentado su estructura legal y operativa, especialmente con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Cada uno de estos hitos normativos ha contribuido de manera distintiva al fortalecimiento de los derechos del campesinado y al diseño de políticas públicas que promueven la sostenibilidad y la equidad territorial.

El **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera** (2016) constituye un punto de partida clave. Este acuerdo, diseñado para sentar las bases de la paz en Colombia, estableció compromisos específicos relacionados con el acceso a tierras, el uso del suelo y la gestión catastral. Asimismo, otorgó un papel central a los Planes de Desarrollo Sostenible en las ZRC, reconociendo su importancia como herramienta para promover el desarrollo rural integral.

Por su parte, el **Decreto Ley 902 de 2017**, en el marco de la Reforma Rural Integral, consolidó la función de las ZRC como instrumentos esenciales de

ordenamiento social de la propiedad rural. Este decreto busca fomentar la economía campesina y el cierre de la frontera agrícola nacional, alineándose con los objetivos de sostenibilidad y equidad rural propuestos en el acuerdo de paz, así como la adopción de medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras.

Un avance constitucional significativo supuso el **Acto Legislativo 01 de 2023**, que elevó al campesinado a la categoría de sujeto de especial protección constitucional. Esta modificación al artículo 64 de la Constitución Política, refuerza los derechos de las comunidades campesinas, garantizando su acceso progresivo a la propiedad rural, a la conectividad digital, un entorno saludable y a recursos naturales esenciales para su desarrollo.

En términos de jurisprudencia, las **sentencias C-644 de 2012, C-077 de 2017, T-090 de 2023 y STP 2028-2018** han sido pilares en el reconocimiento de los derechos del campesinado. Estas decisiones han reafirmado la necesidad de proteger y garantizar los derechos de las comunidades rurales en consonancia con el marco constitucional y legal del país.

El Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida”, Ley 2294 de 2023, establece una visión estratégica que prioriza el ordenamiento territorial alrededor del agua, el derecho humano a la alimentación y la acción climática. Estos ejes fundamentales guían los PDS en las ZRC, integrando principios de sostenibilidad y justicia social en el diseño de políticas públicas.

Finalmente, el **Artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026** resalta la prevalencia de los determinantes de ordenamiento territorial. Este artículo refuerza la importancia del derecho humano a la alimentación como criterio central en la planificación de las ZRC, fortaleciendo su rol en la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible.

En conjunto, estas normativas y jurisprudencias no solo legitiman la existencia de las ZRC, sino que también fortalecen los derechos del campesinado y promueven un modelo de desarrollo rural inclusivo y sostenible en Colombia.

2.7.1. Decreto 1777 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."

El Decreto 1777 de 1996 reglamenta el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, enfocado en las Zonas de Reserva Campesina en Colombia. Este marco normativo establece que las ZRC serán constituidas y delimitadas por la Junta Directiva del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), priorizando regiones con tierras baldías y características agroecológicas y socioeconómicas que demanden regulación.

Dentro de los aspectos claves del decreto se tiene su objetivo general, que supone fomentar y estabilizar la economía campesina, superar conflictos sociales en las zonas rurales y crear condiciones para la paz y la justicia social. Se incluye la posibilidad de trabajar en zonas amortiguadoras de parques nacionales naturales bajo planes ambientales compatibles con la normativa vigente.

Como parte de la acción institucional establece que las intervenciones del Estado en las ZRC serán coordinadas por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes, en conjunto con sus entidades adscritas, promoverán condiciones preferenciales para apoyar créditos agropecuarios, proyectos alternativos, acceso a servicios públicos rurales, modernización y capitalización rural. En cuanto a su financiación, señala que las ZRC tendrán acceso prioritario a recursos de entidades como el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de la Amazonia, los Planes y programas especiales del Gobierno Nacional para ejecutar proyectos de interés social y público, integrando a las comunidades campesinas en los procesos de planificación y decisión contempladas en la Ley 160 de 1994.

Finalmente, el decreto enfatiza la importancia de la sostenibilidad en la planificación regional y asegura la participación de las comunidades rurales para

el desarrollo de sus territorios. Este marco normativo promueve un modelo de inclusión y equilibrio entre desarrollo económico y protección ambiental.

2.7.2. Acuerdo 024 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"

El Acuerdo 024 de 1996, define los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC; determina el contenido de la solicitud de constitución, brinda orientaciones para el trámite, y detalla los aspectos que son evaluados del Plan de Desarrollo Sostenible – PDS, para tomar la decisión de seleccionar y delimitar una zona de reserva campesina en un área geográfica determinada. Así mismo, promueve la justicia social, la democracia participativa y el bienestar campesino, regulando el uso y la tenencia de tierras para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico.

El artículo 9º del Acuerdo 024 de 1996 establece:

Decisión. La resolución que profiera la Junta Directiva del extinto INCORA, hoy Consejo Directivo de la ANT, seleccionando y delimitando la zona de reserva campesina en un área geográfica determinada, tendrá en cuenta el plan de desarrollo sostenible que se hubiere acordado y, entre otros, los siguientes aspectos:

1. La exposición razonada de los motivos para su establecimiento y los compromisos acordados en la audiencia pública.
2. La delimitación y descripción geográfica del área respectiva.
3. Las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona.
4. Los principales conflictos sociales y económicos que la caracterizan.
5. Los programas de reforma social agraria que deban adelantarse.
6. Los programas de desarrollo rural que realizarán otras entidades u organismos.

7. El estado de la tenencia de la tierra, su ocupación y aprovechamiento, así como las medidas que deban adoptarse para asegurar la realización de los principios y objetivos contenidos en el presente acuerdo, la Ley y el reglamento.

8. Las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares y el número de éstas que podrá tenerse en propiedad por cualquier persona, cuando se trate de la afectación del dominio particular.

9. Los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

10. Los criterios que deberán tenerse en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio, según el concepto de la respectiva corporación autónoma regional.

11. La determinación precisa de las áreas que por sus características especiales no puedan ser objeto de ocupación y explotación.

12. Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible.

A su vez, el artículo 3, donde se desarrollaban las excepciones, fue modificado por el Acuerdo 337 de 2023 (ampliado líneas abajo), que elimina el párrafo 2: *“Las establecidas como reservas forestales, salvo los casos a que se refiere el párrafo 2º. del artículo 1o. del Decreto 1777 de 1996”*, lo que da paso a la posibilidad de declaración de ZRC en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. Así mismo, según lo indica el párrafo 1 del Acuerdo 024 de 1996 adicionado a partir del Decreto 337 de 2023, será posible la coexistencia de las dos figuras

“conforme los lineamientos técnicos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las disposiciones del Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución número 1608 de 2021”.

Así mismo, el mismo Acuerdo 337 de 2023 adiciona al artículo 6, parágrafo 1, el siguiente texto:

En el caso que la Zona de Reserva Campesina objeto de selección y delimitación se traslape con una Zona de Reserva Forestal establecida mediante la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras vinculará al inicio del trámite al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que rinda concepto en un plazo perentorio de 15 días sobre 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, de conformidad el Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución número 1608 de 2021, a fin de que sean incluidas en el Plan de Desarrollo Sostenible y vinculantes para los ocupantes.

Y se adiciona el parágrafo 2 del mismo artículo 6: *“Solo podrán ser objeto de selección y delimitación Zonas de Reserva Campesina traslapadas con Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 cuando se demuestre alguna ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016.”*

Así, el PDS se constituye requisito fundamental para la constitución de una ZRC, que se formula incluyendo un diagnóstico robusto del área propuesta para la ZRC. El procedimiento a seguir incluye a la institucionalidad encargada de recibir la solicitud, quienes convocan a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural CMDR, a los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria, a los actores públicos y privados y a las organizaciones de campesinos de la zona, con el objeto de preparar el Plan de Desarrollo Sostenible y concertar acciones para su ejecución. Con el apoyo de la institucionalidad del sector agricultura y del sector ambiente, se construyen las propuestas de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio.

Cabe destacar que en el artículo 12 denominado criterios sociales y económicos de elegibilidad del presente acuerdo, para realizar la titulación de tierras baldías a sujetos de programas de dotación de tierras, se tiene en cuenta la Unidad Agrícola Familiar, actualmente regida por el Acuerdo 167 de 2021, cuyo anexo

metodológico desarrolla el cálculo de la UAF mediante Unidades Físicas Homogéneas a nivel municipal. Sin embargo, en el parágrafo 3 del artículo segundo denominado ámbito de aplicación, define como excepción de la aplicación de esta metodología las Zonas de Reserva Campesina, requiriéndose para tal fin, de una metodología específica que contemple las particularidades de este cálculo en esta figura territorial.⁶

2.7.3. Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021 “Por la cual se adopta el Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz”

El Plan de Zonificación Ambiental (PZA) (Sierra, 2021), establecido en la Resolución 1608 de 2021, surge como un mandato del Acuerdo Final de Paz en Colombia, con el propósito de armonizar la relación entre el medio ambiente y las comunidades campesinas en las subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Este plan busca delimitar la frontera agrícola, proteger las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) y proponer alternativas sostenibles para las comunidades que habitan o colindan con dichas áreas, en un marco de participación comunitaria y desarrollo sostenible.

El PZA se enmarca en normas como el Decreto Ley 902 de 2017, el Decreto 893 de 2017, el CONPES 3932 de 2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entre otras políticas como "Paz con Legalidad". Es una herramienta estratégica que incluye una zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000, enfocada en tres ámbitos territoriales: las AEIA, la Frontera Agrícola y la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola. Estas categorías son fundamentales para orientar decisiones de ordenamiento territorial y planificación ambiental.

⁶ Para profundizar en los lineamientos sugeridos para la validación de esta metodología, consultar el documento Lineamientos de gestión y constitución de Zonas de Reserva Campesina (Pinto, y otros, 2024).

El PZA integra lineamientos para la protección de ecosistemas estratégicos como páramos, humedales, reservas forestales y zonas de alta biodiversidad. Además, fomenta proyectos productivos sostenibles en territorios rurales, priorizando la restauración ecológica, la producción sostenible y el acceso a tierras, en concordancia con los principios de la Reforma Rural Integral.

Este plan tiene un fuerte componente participativo, involucrando comunidades campesinas, autoridades ambientales, entidades sectoriales y organizaciones campesinas. A través de talleres y proyectos piloto, se han diseñado metodologías para la planificación territorial y la gestión de las AEIA, alineando el plan con los principios de inclusión social y sostenibilidad ambiental.

En términos operativos, el PZA establece un marco estratégico y un plan de acción para articular acciones institucionales hasta 2031, en el cual incluye lineamientos para la estabilización de la frontera agrícola, la protección de servicios ecosistémicos, la solución de conflictos de uso del suelo y el fortalecimiento de la economía campesina. Asimismo, enfatiza en la necesidad de actualizar inventarios ambientales y de realizar una caracterización detallada de las AEIA en las regiones priorizadas.

2.7.4. Acuerdo 337 de 2023, “por el cual se modifica los artículos 3°, 6° y 9° 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 Decreto 1777 de 1996”.

El Acuerdo 337 de 2023 abrió la posibilidad de uso y ocupación al interior de las áreas de Ley 2 de 1959 por parte del campesinado, siendo la ZRC de Pradera la primera ZRC declarada cuya área se traslapa con el área de reserva forestal de Ley 2 de 1959. En el párrafo 1 del artículo 2, menciona que en caso de traslape entre estas dos figuras, la ANT vinculará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que emita un concepto sobre las condiciones de uso que las personas ocupantes del terreno que se superpone con la reserva forestal, emitiendo criterios de conformidad con el Plan de zonificación ambiental,

adoptado por el Ministerio mediante Resolución 1608 de 2021, constituyéndose este concepto en materia clave para la zonificación de los PDS.

El Acuerdo 337 de 2023 también hace una adición al párrafo 2 del artículo 9, aludiendo al apoyo que recibirán por parte del MADS a la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento del recurso forestal, reconversión productiva y prácticas silviculturales para el manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los bosques y de la biodiversidad que se adopten en los PDS de las ZRC traslapadas con ZRF de Ley 2 de 1959.

2.7.5. Acuerdo 315 de 2023” Por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2a de 1959”

El Acuerdo 315 de 2023, emitido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), establece un procedimiento para regularizar la ocupación y el aprovechamiento sostenible de predios baldíos en áreas de reserva forestal reguladas por la Ley 2 de 1959, a partir de la regulación del uso de tierras baldías y garantizar el acceso a estas, bajo principios de sostenibilidad ambiental y que no pueden ser objeto de adjudicación y sobre la cual se ejerce ocupación continua y directa desde el 16 de abril del 2018.

Su objeto es reglamentar la administración y regularización de tierras baldías ocupadas dentro de las áreas de reserva forestal, asegurando su uso sostenible y excluyendo los baldíos que dentro de la Reserva forestal de Ley 2 de 1959 sean parte de territorios ancestrales y/o tradicionales de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras; o Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Sin embargo, el acuerdo no permite la transferencia la propiedad de las tierras, que seguirán siendo de la Nación y administrados por la Agencia Nacional de Tierras. El acuerdo desarrolla las formas de Regularización de Ocupación y Aprovechamiento Campesino Sostenible.

De conformidad con el artículo 7 de dicho acuerdo, la Agencia Nacional de Tierras determinará las áreas de intervención a partir de algunos criterios de priorización, a seguir:

- a) Procesos de otorgamiento de derechos de uso sobre los cuales haya aplicado el régimen de transición dispuesto en el Capítulo VI del presente acuerdo.
- b) Áreas identificadas en los procesos de zonificación ambiental participativa, así como las zonas de uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad y las de uso sostenible para el desarrollo de las actividades determinadas en la zonificación ambiental indicativa del plan de zonificación ambiental del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, adoptado por la Resolución número 1608 de 2021.
- c) Existencia de solicitudes de constitución y/o delimitación de zonas de reserva campesina y otras territorialidades campesinas.
- d) Existencia de solicitudes de sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 pendientes de resolución o respuesta de fondo.
- e) Baldíos dentro de áreas de especial importancia ecológica y aquellos al interior de áreas con función amortiguadora del Sistema de Parques Naturales Nacionales.

Es importante destacar que la figura otorgada a cada campesino o campesina mediante este acuerdo es la de Acto administrativo, que podrá inscribirse en el Folio de Matrícula Inmobiliaria, con el objetivo de acceder a créditos y hacer oposición a perturbaciones de terceros sobre los predios regularizados y que no tendrá límite en el tiempo. Así mismo, este acto administrativo beneficia al núcleo familiar, lo que lo hace heredable, sin embargo, es importante enfatizar que estos bienes no son objeto de adjudicación y el acto administrativo mencionado tiene como fin regular el uso de estos bienes por parte de particulares.

De acuerdo con el artículo 12, priorización para la adjudicación, si la legislación llegara a permitir la adjudicación de los baldíos ubicados en estas zonas, tendrían

prioridad en la titulación las personas a quienes se les haya regularizado su ocupación y reglamentado el aprovechamiento sostenible del predio⁷.

2.7.6. Concepto ZRC N° 001 de 2024 - Criterios para el ordenamiento ambiental del territorio en el área superpuesta con la expectativa de constitución de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) de Pradera y el Área de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959

El documento destaca que la ZRC de Pradera tiene un traslape del 79.3% con la Reserva Forestal Central, equivalente a 6,779.61 hectáreas. Este traslape requiere una planeación rigurosa que considere los objetivos de desarrollo rural sostenible y la conservación ambiental. En este contexto, el Ministerio de Ambiente establece directrices basadas en la Ley 160 de 1994, la Resolución 1608 de 2021 y otros marcos normativos relevantes.

Se identifican áreas de especial importancia ecológica dentro del área de pretensión, como el páramo de Las Hermosas, con un traslape de 1,375.85 hectáreas. Estos ecosistemas, reconocidos por su relevancia en la regulación hídrica y climática, requieren protección especial. Asimismo, se señala que el área coincide con la Reserva de Biosfera del Cinturón Andino, lo que refuerza la necesidad de prácticas de uso sostenible.

El Plan de Zonificación Ambiental (PZA) divide el territorio en áreas de preservación, restauración, uso sostenible para aprovechamiento de biodiversidad y desarrollo, cada una con reglas específicas. Estas zonas buscan equilibrar actividades productivas con la conservación de servicios ecosistémicos, fomentando prácticas agrícolas sostenibles, reconversión productiva y restauración ecológica.

⁷ Actualmente está en curso el Proyecto de Ley 096 de 2023 Cámara “por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones”, que busca otorgar títulos verdes sin hacer sustracción en las Zonas de Reserva Campesina, lo que cambiaría el régimen de adjudicabilidad de dichos baldíos.

Por otro lado, el documento establece que el desarrollo de la ZRC debe estar alineado con la Frontera Agrícola Nacional y respetar las restricciones de las áreas protegidas. Dentro de estas, se consideran actividades de bajo impacto ambiental como sistemas agroforestales y silvopastoriles, siempre bajo un enfoque de sostenibilidad.

En conclusión, el Anexo 5 enfatiza la necesidad de coordinar políticas ambientales y rurales para garantizar un manejo responsable de los recursos naturales, fortaleciendo el desarrollo rural y protegiendo la biodiversidad en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Este enfoque busca integrar las necesidades de las comunidades campesinas con los objetivos de conservación ambiental en el territorio de Pradera.

2.7.7. Política Nacional de Agroecología

La política pública de agroecología se construyó a partir de un proceso participativo que empezó en febrero de 2023, dentro del cual se desarrollaron diálogos con organizaciones y centros académicos de diferentes partes del país, generando mesas regionales y nacionales en donde se debatió sobre cómo esa forma de producción puede conservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad tropical y tener propuestas concretas frente al cambio climático. La Política pública fue firmada por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de la COP 16, realizada en Cali, Valle del Cauca, en octubre del presente año y oficializada a través de la Resolución 331 del 28 de noviembre de 2024 "*Por la cual se adopta la política pública de agroecología y se dictan otras disposiciones*". A su vez, este departamento fue pionero en la realización del Plan Departamental de Agroecología, materializado en la Ordenanza N° 656 del 11 de junio de 2024, a la que también se suma el Plan Departamental de Agroecología de Antioquia, como parte de las apuestas regionales en torno a la temática.

Los lineamientos principales derivados de la política son:

Gestión del conocimiento agroecológico: *Se propenderá por el reconocimiento y participación activa de las comunidades y organizaciones*

sociales que han promovido las agriculturas y medios de vida sustentables para el bienestar en sus territorios; las experiencias, saberes, conocimientos y aprendizajes son fundamentales para el fomento y la masificación de la agroecología en el país; así mismo promoverá el empoderamiento de las familias, promotores y promotoras campesinos y étnicos, organizaciones comunitarias, procesos de escuelas agroecológicas, escuelas campesinas, entre otros procesos de educación popular como estrategias de integración generacional y recuperación de la memoria histórica y ancestral.

Producción y transición agroecológica: Se fomentará la transición de los sistemas de producción convencionales hacia la agroecología y el fortalecimiento de la producción agroecológica existente en el país, mediante la identificación y/o caracterización de los procesos, el apoyo e incentivos para el fortalecimiento productivo en figuras territoriales y autónomas de las comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas y raizales, y el apoyo para la construcción de los planes territoriales de fomento para la agroecología.

Distribución, intercambio, comercialización y consumo de base agroecológica: Se promoverá una estrategia intersectorial para resignificar y reorganizar los procesos de producción, transformación, distribución y consumo que requiere la sociedad desde lógicas sustentables, circulares y renovables. Incluye acciones orientadas a fomentar el consumo consciente, saludable y sostenible de alimentos de origen local, la economía social y solidaria, el fortalecimiento de las diferentes formas de intercambio territorial y las relaciones económicas.

Agrobiodiversidad, sistemas bioculturales y crisis climática: Se enfocará en la recuperación y reconocimiento de los saberes ancestrales y tradicionales relacionados a la agrobiodiversidad y los sistemas bioculturales de comunidades étnicas y campesinas. Implica estrategias para la conservación de razas y semillas nativas y criollas, mecanismos para la protección de la agrobiodiversidad y preservación de ecosistemas estratégicos. Así como, el fortalecimiento de aquellas actividades asociativas y comunitarias que promueven la resiliencia a la crisis climática.

Así mismo, es importante señalar que la Agencia de Desarrollo Rural desarrolló la Guía de transición a la agroecología para extensionistas y promotores rurales

en Colombia (Agencia de Desarrollo Rural, 2024), metodología donde a partir de una serie de pasos, acciones e indicadores, se desarrollan herramientas como Instrumento de Planificación Predial para la Transición Agroecológica IPPTA, que permite realizar un plan de acción para la transición agroecológica entre las y los promotores agroecológicos y las familias y comunidades.

A su vez, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR en el artículo 2.14.13.19 del Decreto 1174 de 2024, *Fortalecimiento para la producción de alimentos con enfoque agroecológico*, tiene un papel protagónico al establecer un programa de extensión técnica y agropecuaria que involucre el acceso a activos productivos, bienes públicos rurales, realice comercialización, agrologística y fortalecimiento productivo y asociativo, así como podrá realizar la compra directa a asociaciones y comunidades campesinas, con el fin de garantizar el derecho humano a la alimentación en las ZRC, de acuerdo con el PDS.

3. Lineamientos y Criterios para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina

Problemática

Como parte de las acciones de fortalecimiento de capacidades locales, la estrategia de participación necesaria para la formulación del PDS desarrollará acciones que incluyan la cartografía social con comunidades y sus representantes conocedores del territorio, y el desarrollo de estrategias de información y comunicación continua sobre avances del proceso.

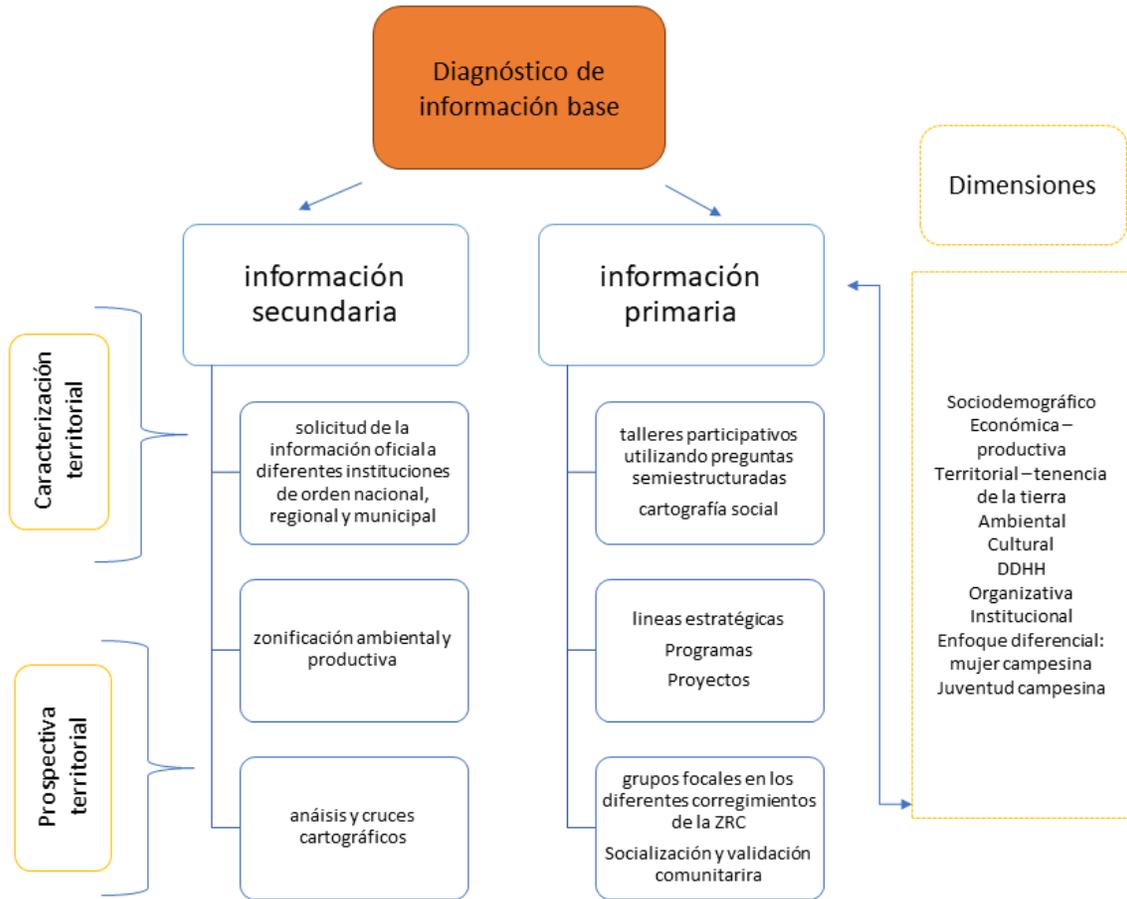
En la construcción de los diagnósticos para la formulación del PDS se deberá atender lo dispuesto en el artículo 32 del PND Ley 2294 de 2023, en relación con las determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. De particular importancia serán los análisis encaminados a determinar el potencial

para identificar las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación AEIPDHA, a partir de las cuales es posible determinar, mediante procesos de concertación y participación con actores locales, las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos – APPA, como instrumento para la protección de los suelos para la producción de alimentos mediante su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, en razón a que estas deben ser incorporadas a la zonificación de las ZRC.

Desde la etapa de alistamiento previa a la formulación, se debe contar con información vigente relacionada con los planes e instrumentos de planeación y ordenamiento Nacionales, Departamentales, locales, y sectoriales, con el fin de asegurar un desarrollo coherente y armónico del proceso a nivel de objetivos, estrategias y líneas de acción, lo que permitirá la identificación de acciones concretas que fortalezcan la implementación de los PDS.

El foco en las territorialidades campesinas de este último gobierno ha permitido generar un aprendizaje reflejado en unos contenidos mínimos en la estructura de los PDS que, sin embargo, no cubren a todas las ZRC. Así, se hace necesario homogeneizar los contenidos mínimos que debe tener un PDS, dado que no todas las ZRC cuentan con una actualización de sus PDS, en tanto sus procesos de planeación y materialización de sus programas y proyectos han sido a partir de la autogestión.

Figura 4. Esquema de la metodología para la formulación del PDS



Fuente: adaptación del gráfico *modelo esquemático para la metodología de formulación del PDS de la ZRC de Pradera, Valle del Cauca*. P. 13. (Tierras, Nación, & Campesina, 2024)

Precepto

Los componentes mínimos a desarrollar en la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible de las ZRC son homogéneos e incluyen la dimensión sociodemográfica, económica, territorial, ambiental, cultural, de DDHH, con enfoque diferencial, en la cual los programas, planes y proyectos atienden de manera integral las necesidades del territorio a constituir como ZRC y de las comunidades asentadas en ellos.

Lineamientos

Estructura y contenidos

- En la construcción del PDS de las ZRC, el diagnóstico territorial y la formulación de la estrategia de desarrollo para cada zona, se deberá reconocer la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del territorio, así como desarrollar una clara estrategia de participación de las comunidades vinculadas, que será verificada en los análisis de la solicitud de constitución de las zonas desde las fases preparatorias y de alistamiento, en la preparación del PDS, y en los mecanismos de ejecución previstos para el plan en cada Zona de Reserva Campesina.
- Integrar en la orientación de los PDS un enfoque poblacional, territorial y social, que defina acciones en aspectos relacionados con el acceso a bienes y servicios como educación, vivienda, salud, servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la conectividad, infraestructura física, productiva, agrologística y de comercialización, entre otros.
- Los PDS deben contener la delimitación clara y espacialmente congruente de la ZRC en el contexto territorial y regional, con especial énfasis en el análisis de los determinantes de Ordenamiento ambiental y territorial aplicables.
- La localización y descripción geográfica del área respectiva deberá identificar las áreas que se encuentra dentro y fuera de la frontera agrícola; incluir el listado de todos los predios que integran la zona, las características de la estructura de tenencia de la tierra (baldíos o de propiedad privada) y su respectiva identificación predial y/o catastral, así como la identificación de fenómenos de concentración y/o de fraccionamiento. Esto además de los límites territoriales y naturales, municipales y departamentales.
- Garantizar que se incorpore en la formulación del PDS, un componente encaminado a la promoción de la seguridad y soberanía alimentaria, orientado a la producción de alimentos, en consonancia con la dimensión

económica y cultural particular de cada territorio y la política agroalimentaria vigente.

Alistamiento

- En la fase previa de alistamiento podrán ser concertados y desarrollados planes de acción, que contemplen plazos generales para las principales actividades, de manera que, sobre un escenario temporal compartido por todos los actores involucrados, sea posible organizar acciones e intervenciones, monitorear avances para retroalimentar el proceso y realizar seguimiento a los objetivos, estrategias, proyectos y metas establecidas en el PDS.
- La ADR debe vincularse a los procesos de estructuración de los PDS de las ZRC, para apoyar la definición de lineamientos para formulación e implementación proyectos productivos agrosostenibles, así como hacerse participe de la concreción de inversiones para su ejecución.

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

- Los PDS deberán considerar los avances en la política de OSPR: integrar en los análisis previos a la formulación y en la prospectiva de los PDS, los planes de ordenamiento social de la propiedad rural que bajo esquemas de barrido predial hayan sido formulados o se encuentren en ejecución para municipios que se correspondan con las áreas de influencia de la ZRC, las rutas específicas de atención para acceso y formalización identificadas en los POSPR que adelante la ANT en áreas que hacen parte de las ZRC.
- Los PDS, por corresponder a zonas priorizadas para la RRI, deben articular su formulación y ejecución con las orientaciones y estrategias diseñadas en los planes nacionales sectoriales para contar con marco de referencia que facilite la definición de intervenciones complementarias y lograr sinergias de mayor escala incluso de carácter intersectorial para el

fortalecimiento de los procesos participativos y de toma de decisiones sobre el territorio.

- El proceso de formulación del PDS deberá armonizarse con política de catastro multipropósito y consultar priorización y avances de la programación de acciones de gestores catastrales con el fin de lograr sinergias en la construcción de propuestas, proyectos y estrategias para su ejecución.

Derecho Humano a la Alimentación

- Los PDS deberán atender los lineamientos generales establecidos para la identificación de áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación y para la declaratoria de áreas de protección para la producción de alimentos APPA en las ZRC. A partir de las zonificaciones que se desarrollen y como marco de referencia de las propuestas de ordenamiento productivo, ambiental y de gestión del territorio, se deben incorporar acciones expresas que contribuyan al reconocimiento y garantía del derecho humano a la alimentación, orientadas al fortalecimiento organizativo de los campesinos y sostenibilidad socioambiental y alimentaria.
- Las acciones tendientes a la identificación de áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación y áreas de protección para la producción de alimentos en los ejercicios de constitución de las ZRC, deben atender las orientaciones del MADR, con el fin de "promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, mantener las condiciones de los suelos para la producción sostenible de alimentos, proteger en los instrumentos del ordenamiento territorial los suelos rurales para la producción de alimentos, incluidos los de mayor aptitud y los de predominancia de la economía campesina, familiar y comunitaria, promover la disponibilidad de alimentos para la garantía del derecho humano a la alimentación en los territorios, armonizar los instrumentos del ordenamiento productivo y social de la propiedad con enfoque territorial y vincular a la protección de los suelos para la producción de

alimentos las Territorialidades Campesinas, de conformidad con el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. Esto contribuirá a la focalización y gestión ordenada de acciones sectoriales en el territorio.

Dimensión Ambiental

- Los PDS deben contar con una propuesta de Zonificación ambiental y productiva, determinando las propias formas de ordenamiento ambiental y territorial de la Zona específica considerando las bases técnicas del Plan de Zonificación Ambiental para la identificación de determinantes ambientales, áreas estratégicas de importancia ambiental (conservación, restauración, rehabilitación, recuperación, aprovechamiento del bosque, y áreas para producción con y sin restricciones).
- Los PDS deben incorporar medidas para la conservación de las coberturas naturales existentes, sobre todo las relacionadas con coberturas boscosas. Las apuestas y medidas propuestas por las organizaciones locales deberán propender por la conservación de las coberturas naturales existentes en la ZRC, esto con el fin de promover la sostenibilidad ambiental y la conservación de la biodiversidad. Identificación de factores de cambio.
- Las medidas de manejo ambiental propuestas dentro de los PDS, deben considerar las expectativas y tradiciones culturales de las comunidades campesinas. Teniendo en cuenta que los PDS, son construcciones de planificación que se originan en lo local, es necesario que las medidas de manejo ambiental, además de contener una visión de sostenibilidad, esté debidamente apropiada a partir de las cosmovisiones, tradiciones y cultura de las comunidades campesinas.

Normatividad

En cualquier caso y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996, el Decreto 1777 de 1996 y el artículo 2.14.13.9 del Decreto 1147 de 2024, los PDS deberán cumplir con lo establecido normativamente y con las demás condiciones que se encuentren

consignadas en los procedimientos que sean establecidos por la ANT y se consideren necesarios para garantizar la viabilidad de las propuestas, el éxito en la ejecución de los planes y el cumplimiento de los objetivos de las ZRC, entre los que se resalta la protección especial reforzada a la territorialidad campesina.

- Dentro de los procedimientos para la gestión de la ZRC, la ANT deberá definir protocolos para la gestión documental de los procesos, que contemple un módulo específico interoperable con los sistemas de información de la agencia, para la adecuada identificación, actualización, conservación y disposición de archivos físicos y digitales, así como disponer de forma permanente de los recursos informáticos que permitan el acceso y la consulta a los interesados en los insumos de información necesarios para el proceso, además de información sobre el estado de trámite y del seguimiento de cada procedimiento de constitución.
- Reactivar por parte de la ANT el Sistema Integrado de Tierras – SIT, que junto con el Observatorio de tierras pueden ser grandes repositorios de información de acceso público, facilitando con ello trámites relacionados con la gestión de tierras
- Precisar los mecanismos de participación de los campesinos en la formulación y ejecución del PDS de las ZRC, y generar espacios para armonizar las aspiraciones territoriales de las comunidades campesinas y étnicas.
- Retomar los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio de las entidades territoriales vinculadas a las ZRC, como referentes básicos de los análisis de información para adelantar el proceso de gestión de las ZRC, para garantizar coherencia y articulación del PDS con los planes, programas y proyectos que sean propuestos por las entidades territoriales para el ordenamiento y desarrollo de su área de influencia.
- Precisar los mecanismos de participación de los campesinos en la formulación y ejecución del PDS de las ZRC, y generar espacios para armonizar las aspiraciones territoriales de las comunidades campesinas y étnicas.

- La ANT debe poner a disposición los sistemas de información oficial y facilitar el acceso a los distintos repositorios de datos abiertos de las entidades como parte de las acciones de generación de capacidades locales y acompañamiento institucional para mejorar la estructuración de los PDS, de forma que se materialice el soporte a los ejercicios de prospección en la formulación de los PDS: en la definición de las líneas estratégicas y la estructuración de perfiles de proyectos con información que oriente la definición de acciones para el ordenamiento social, ambiental y productivo.

Cuando resulte necesaria la actualización o ajuste de los PDS de las ZRC, la ANT requerirá para el efecto la concurrencia efectiva de todas las entidades con funciones en el asunto, en particular de las autoridades territoriales y las comunidades con el fin de acordar y formalizar una ruta y los cronogramas necesarios, para lo cual, se deberán tomar las medidas que garanticen la ejecución integral y efectiva de los PDS.

Así mismo, la Agencia deberá definir y socializar previamente un protocolo u orientaciones específicas con relación a los casos en los que aplique la actualización de los componentes del PDS (diagnostico, partes estratégica y programática), cuáles son los procedimientos, las instancias y actores involucrados y responsables, así como los plazos, la etapa en la que se realiza y los mecanismos de validación, entre otros.

4. Lineamientos y Criterios para la implementación de Planes de Desarrollo Sostenible

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*, que identifica los principales desafíos de seis (6) ZRC: Cabrera -Cundinamarca; Valle del Río Cimitarra - Antioquia y Bolívar; Arenal-Morales - Bolívar; Perla Amazónica - Putumayo; Pato Balsillas - Caquetá, y Guaviare, publicado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Ortiz, y otros, 2019), los principales retos de la implementación de las ZRC están relacionados con: el cambio cultural para la construcción de economías diversas a través de transición agroecológica en los agroecosistemas y en los territorios, la necesidad de reconocer las experiencias ambientales de conservación, fortalecerlas y replicarlas, y propiciar la gestión social de conflictos socio-ambientales relacionados al recurso hídrico, entre otras problemáticas que son ampliadas en el árbol de problemas reseñado al inicio del documento.

De otra parte, esa misma fuente identificó como falencias que deben ser atendidas, la necesidad aclarar roles y responsabilidades de los diferentes actores en los distintos niveles territoriales, la falta de articulación entre las herramientas de planificación territorial y los Planes de Desarrollo Sostenible, 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.

A la fecha se encuentran aprobadas 19 ZRC, por lo que los resultados y recomendaciones derivadas de los análisis que se han realizado previamente contribuyen a la construcción de los lineamientos de los PDS que aplicarán para orientar los procesos de constitución de nuevas ZRC (pretensiones) y 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.

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

Las acciones de alistamiento y acompañamiento para la formulación de los PDS en su fase de implementación 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.

El alcance de la propuesta de articulación institucional para la ejecución del plan debe guardar coherencia y dar cobertura a todas las estrategias planteadas 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.

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.

Las estrategias de apoyo y acompañamiento a los PDS están definidas, valoradas y financiadas como parte de los componentes de los planes de inversión del PDS.

Las instancias de coordinación y articulación para la implementación de los PDS de las ZRC, se acuerdan en los territorios y se encargan de la promoción de escenarios de diálogo y concertación para la gestión y seguimiento de las estrategias e inversiones programadas en los PDS.

El componente programático de los PDS debe contener una propuesta de ordenamiento productivo, social y ambiental, de acuerdo con el diagnóstico realizado y formular el Plan de Manejo Ambiental, de ser requerido.

Los PDS deberán integrar en su formulación estrategias de ordenamiento productivo orientados a la incorporación de un enfoque agroecológico, cuando se trate de áreas que dentro de los planes de zonificación ambiental presenten condicionantes que demandan especial manejo para el uso agropecuario, como es el caso de las franjas de estabilización u otras áreas con características específicas dentro de la frontera agrícola nacional, o acciones encaminadas a la reconversión productiva, cuando las actividades desarrolladas en el área a seleccionar, delimitar y constituir, no son congruentes con el régimen de usos existente en la normatividad vigente y los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial.

5. Contexto y antecedentes de la zonificación ambiental de los Planes de Desarrollo Sostenible

El articulado del Decreto 1147 de 2024 expresa un especial énfasis en la concepción ambiental en las Zonas de Reserva Campesina y permite por primera vez la posibilidad de que estas se declaren en áreas de Ley 2 de 1959, reglamentadas por el Acuerdo 337 de 2023, el Acuerdo 315 de 2023 y amplificado en un estudio de caso para la ZRC de Pradera, como ya fue expuesto en el marco normativo. Dado que el PDS es por excelencia el instrumento de

zonificación de la ZRC, es importante identificar los criterios ambientales para tal fin.

El proceso de zonificación ambiental en los Planes de Desarrollo Sostenible parte de la necesidad de integrar la planificación territorial con la sostenibilidad ambiental y la participación de las comunidades campesinas. Este enfoque se enmarca en los compromisos derivados del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, particularmente en lo estipulado en el numeral 1.1.10 de la Reforma Rural Integral. Este acuerdo busca estabilizar la frontera agrícola, proteger la biodiversidad a través de las Áreas de Especial Interés Ambiental y promover un uso equilibrado del territorio rural.

Así mismo, señala la necesidad de garantizar la participación de las comunidades y organizaciones rurales, articulando los propios esfuerzos de emprendimiento, convivencia y desarrollo de las diversas formas organizativas presentes en el territorio rural.

Para constituir una ZRC, es fundamental consultar la frontera agrícola nacional actualizada, establecida por la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como las actualizaciones disponibles. También se deben considerar las excepciones del Acuerdo 024 de 1996, que define áreas donde no es posible la constitución de ZRC, de acuerdo con el art. 2.14.13.1. *Ámbito de aplicación*, cuyo parágrafo destaca las siguientes zonas como aquellas en las que no procederá la constitución de las ZRC:

No procederá la constitución de ZRC en las siguientes áreas:

1. *Las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, Parques Nacionales Regionales y las reservas forestales protectoras de la SINAP.*
2. *En los resguardos y los territorios ancestrales y/o tradicionales de pueblos indígenas, según lo previsto en los artículos 2.14.7.1.2 y 2.14.7.1.3 del Decreto 1071 de 2015.*

3. *En los territorios colectivos y los territorios ancestrales y/o tradicionales de comunidades negras, raizales o palenqueras conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993 y otras normas vigentes.*

4. *Las reservadas por la ANT u otras autoridades públicas, para otros fines señalados en las leyes.*

5. *Las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.*

Así mismo, la zonificación debe incluir:

- Identificación de AEIA.
- Delimitación de la frontera agrícola
- Delimitación franja de estabilización
- Clasificación en nueve categorías ambientales de uso para el ordenamiento territorial del territorio en la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000
- Consideración de las zonas amortiguadoras definidas por autoridades ambientales, alineando la planificación con las regulaciones existentes. Cuando estas zonas sean identificadas, el diagnóstico, la caracterización, y la definición de la parte programática del PDS, deberá consultar los planes ambientales establecidos y las regulaciones vigentes de las zonas amortiguadoras, para la armonización correspondiente.

Un eje central del PDS es la participación vinculante de las comunidades campesinas en el diseño y la implementación de la zonificación. Esto implica reconocer a las comunidades como agentes principales en la identificación de áreas estratégicas para la conservación, garantizar escenarios participativos que promuevan la articulación con instituciones y fortalezcan capacidades locales, asegurar la equidad en la distribución de cargas públicas, integrando los derechos sociales con los objetivos de conservación ambiental.

La participación no es un aspecto subsidiario, con medidas únicamente compensatorias, que no reconocen decisiones vinculantes en los procesos descentralizados, la participación es más bien, un proceso que debe ser reconocido en todas sus dimensiones (local, regional y nacional). Los derechos

sociales en este caso deben integrarse plenamente con la conservación de las áreas y una distribución equitativa de las cargas públicas que implique a todos los actores. (De Castro, Hogenbomm, & Baud, 2015) citado por (Borda, Giraldo, Sánchez, & Torres, 2018).

La adecuada preparación del PDS requiere desarrollar una propuesta de ordenamiento y zonificación que establezca diferentes tipos de usos, de acuerdo con las características propias de la oferta biofísica, agrológica, socioeconómica y productiva de la zona y las expectativas de las organizaciones campesinas. El régimen de usos deberá contener como mínimo los siguientes tipos de usos: permitidos, condicionados y restringidos, para cada zona propuesta.

Los PDS deben describir los conflictos socioambientales identificados en las ZRC. La descripción debe permitir la categorización o caracterización de los conflictos socio ambientales más representativos en el área específica de la ZRC y aquellos presentes en los territorios de influencia de la figura. La descripción de problemáticas debe incluir la identificación de los actores involucrados y los elementos naturales afectados por ellas.

Complementariamente a lo anterior, se deben identificar los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el eficiente uso del suelo rural, bajo la clasificación de conflictos propuesta por la UPRA asociados con: procesos de urbanización, ambiente, infraestructura, minas e hidrocarburos, turismo y territorios étnicos, conforme apliquen para cada ZRC, como parte de las conflictividades que se originan la iniciativa de constitución de ZRC a fin de propender por un equilibrio frente a las tensiones ocasionadas en el territorio.

Los diagnósticos deberán consultar y analizar el estado del ordenamiento social y productivo de la zona a constituir como ZRC, que caracterice las condiciones de la ocupación y uso de las tierras rurales, que en lo posible permitan identificar problemáticas relacionadas con el acceso a tierras, la seguridad jurídica, el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, y las necesidades en materia de formalización, entre otros aspectos relevantes.

En conclusión, los procesos de zonificación en los PDS no solo buscan un ordenamiento eficiente del territorio, sino también garantizar la sostenibilidad ambiental y social mediante la participación comunitaria y una planificación inclusiva y armonizada con los lineamientos nacionales y regionales.

Declaración Cumbre de Fusagasugá - Cumbre Campesina rumbo a la COP16.

En consonancia con el reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado en Colombia, consignado en el Acuerdo Legislativo 01 de 2023, y en el marco de la Cumbre Campesina realizada en Fusagasugá en agosto del presente año, las ministras de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribieron una declaración conjunta que resalta la importancia del campesinado en la construcción de un desarrollo sostenible y la protección de la biodiversidad. Este documento reconoce que las prácticas de producción campesina, enraizadas en su relación especial con la tierra y el territorio, son esenciales para la conservación ambiental y deben ser protegidas por políticas públicas. Asimismo, se reafirma que el campesinado, al igual que los pueblos indígenas y afrodescendientes, debe contar con el respeto y la protección del Estado, eliminando cualquier forma de discriminación que limite sus derechos.

En la declaración, se subraya el papel del campesinado como actor clave en las estrategias de conservación y uso sostenible de recursos naturales. Sus prácticas tradicionales, como el cuidado de los suelos, las aguas y las semillas, son reconocidas como herramientas valiosas para enfrentar los desafíos ambientales actuales. Además, se destaca la necesidad de respaldar la economía campesina, familiar y comunitaria mediante políticas que fomenten un desarrollo sostenible, recuperen saberes tradicionales y reduzcan el impacto de prácticas agroindustriales dañinas.

El texto también resalta el conocimiento de las comunidades campesinas como un recurso fundamental para diseñar estrategias de conservación y restauración

ambiental. Este saber tradicional debe protegerse e integrarse en políticas públicas para garantizar su preservación. Igualmente, se reconoce al campesinado como guardián de los recursos genéticos y las semillas nativas, por lo que se promueve su intercambio responsable y el acceso a la transferencia tecnológica como medios para fortalecer su papel en la conservación de la biodiversidad.

Por otro lado, la declaración enfatiza la importancia de la coordinación entre políticas ambientales y rurales para avanzar hacia un modelo agrícola sostenible. Este enfoque busca consolidar un desarrollo inclusivo que integre la protección ambiental con el bienestar de las comunidades rurales. Además, se plantea la necesidad de impulsar procesos de transición ecológica y reforma agraria que garanticen el derecho a la tierra, mejoren la calidad de vida de los campesinos y conserven los ecosistemas.

Finalmente, el documento se alinea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, titulado "Colombia Potencia Mundial de la Vida", el cual busca articular la justicia social, ambiental y agraria como pilares fundamentales para construir un país más equitativo y sostenible. Este compromiso conjunto refleja la voluntad del Gobierno de integrar al campesinado en las políticas públicas, reconociendo su rol esencial en la construcción de un futuro sostenible para Colombia.

5.1. Lineamientos para la zonificación de los PDS de ZRC en áreas de Ley 2 de 1959

Problemática

La Ley 2 de 1959 definió estas Zonas de Reserva Forestal como baldíos inadjudicables, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley 160 de 1994, por tal motivo, la declaratoria de una ZRC traslapada con esta figura requería una sustracción. Así, esta se había constituido en una reivindicación largamente

exigida por las y los campesinos asentados en dichas zonas. Con el Acuerdo 337 de 2023, que modificó el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 se establece que Los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC “*respetarán el régimen de usos y las determinantes ambientales*” y permite la delimitación de ZRC traslapadas con ZRF Ley 2da de 1959, cuando las personas interesadas en dicha delimitación demuestren ocupación antes del 24 de noviembre de 1996.

La zonificación en áreas de ZRF tiene varias características, según Resolución 1922 de 2013:

Zonas tipo A: “Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica” (MADS, 2013).

Zonas tipo B: “Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos” (MADS, 2013).

Zonas tipo C: “Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales” (MADS, 2013).

De acuerdo al Concepto ZRC N° 001 de 2024 documento de trabajo *Criterios para el ordenamiento ambiental del territorio en el área superpuesta con la expectativa de constitución de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) de Pradera y el Área de Reserva Forestal Central establecida por la Ley 2 de 1959* y que se convierte en un elemento importante por ser el primer concepto de este tipo emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se establece un análisis que expone: las generalidades de la ZRC de Pradera, el análisis de sus

áreas ecológicas importantes (ecosistemas estratégicos, zonificación ambiental – distribución de zonas a y b con diferentes niveles de manejo), la ZRC y la frontera agrícola nacional, definiendo el impacto de este traslape, condiciones de uso y ordenamiento ambiental, donde presenta criterios específicos para las zonas Tipo A y Tipo B y los ecosistemas de páramo, el estado del territorio en el área de interés, donde revela los cambios en la cobertura boscosa desde 2018, así como conclusiones y recomendaciones.

Así mismo, de acuerdo con el parágrafo 2, del artículo 2.14.13.11 del Decreto 1147 de 2024, se le da un tratamiento diferencial a los proyectos que involucren proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento del recurso forestal, reconversión productiva, y prácticas silviculturales para el manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los bosques y de la biodiversidad.

Reconocer la dimensión ambiental del campesinado implica abordar las tensiones históricas entre el establecimiento de figuras reconocidas como de especial importancia ecológica y la garantía de los derechos campesinos. Este enfoque debe priorizar la armonización de intereses mediante modelos inclusivos, participativos y equitativos que permitan la coexistencia entre las comunidades campesinas y los ecosistemas estratégicos. A su vez, supone retos en torno a elementos como acceso a la tierra, derechos de uso y ocupación, y usos sostenibles, que involucran directamente la capacidad de establecer su sustento económico y de fortalecer los lazos culturales e identitarios con el territorio.

(Olaya C. A., 2024) proponen una teoría jurídica para reconocer la dimensión ambiental del campesinado desde su relación con la naturaleza al denominarla como de *dependencia vulnerable*, pues el campesinado depende de la interacción con la naturaleza viva para su sustento y cultura y al alterar los ciclos de la naturaleza, se causan impactos importantes en su modo de vida. Así mismo, señalan las fallas de reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado por parte del Estado, materializado en la ejecución de estrategias punitivas,

como la expulsión violenta de campesinos de áreas protegidas o generando incentivos que fomentan prácticas insostenibles.

Para corregir estas fallas proponen reglas concretas que subrayan la importancia de adoptar un enfoque integral que reconozca la relación vulnerable entre el campesinado y su entorno, promoviendo políticas inclusivas y sostenibles que respeten tanto los derechos humanos como la conservación ambiental. Se pueden resumir en los siguientes ejes:

Modelos Regulatorios Armonizados: Se plantea la necesidad de diseñar y aplicar normativas que equilibren los derechos del campesinado con la protección ambiental. Esto implica generar medidas que permitan a las comunidades rurales coexistir sosteniblemente con los ecosistemas estratégicos, evitando desplazamientos forzados y garantizando alternativas de vida digna.

Participación y Compensación: Frente a casos en que las comunidades campesinas deban ser reubicadas o ajustarse a nuevas normativas, se propone garantizar su participación activa en los procesos de decisión y ofrecer compensaciones justas. Esto busca mitigar los impactos negativos y preservar su vínculo con el entorno.

Límites a la Acción Penal y Uso de Incentivos: En lugar de priorizar estrategias punitivistas, como en la Campaña Artemisa⁸, se recomienda implementar incentivos que promuevan la transición hacia prácticas sostenibles. Asimismo, se sugiere que el uso del derecho penal sea una medida de última instancia, aplicándose solo tras agotar mecanismos alternativos de armonización entre derechos y conservación.

Precepto

La actuación conjunta entre Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible promueve el diseño de modelos regulatorios que armonizan los derechos de los campesinos y las campesinas

⁸ Campaña militar desplegada especialmente en la Amazonia colombiana a partir de operativos militares que incluyeron destrucción de bienes comunitarios, separación involuntaria de familias, interrupción de procesos de diálogo entre gobierno y comunidades locales, entre otros.

con la conservación ambiental, adaptados a las características específicas de cada ecosistema (páramos, reservas forestales, entre otros), especialmente en lo que concierne a garantizar la seguridad jurídica sobre la tenencia de las tierras ocupadas históricamente por campesinos y campesinas.

Lineamientos

La Agencia Nacional de Tierras debe promover el diseño de modelos regulatorios que armonicen la adjudicación de tierras sobre Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, con los derechos de uso hoy vigentes y reglamentados en el Acuerdo 337 de 2023

Asegurar la participación reforzada de las comunidades campesinas en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de áreas protegidas.

Reconocer los mecanismos de gobernanza ambiental que las comunidades campesinas han desarrollado y visibilizar los esfuerzos en materia de conservación y desarrollo sostenible que han realizado en sus territorios.

Promover y financiar la adopción de prácticas agroecológicas que equilibren la producción sostenible con conservación ambiental.

Fortalecer las capacidades locales en capacitación para las comunidades campesinas y autoridades locales sobre los beneficios de la conservación y el manejo sostenible del territorio.

Consolidar las acciones que han sido claves para detener la expansión de la frontera agropecuaria mediante políticas integrales que combinen incentivos para la conservación y alternativas económicas sostenibles para las comunidades rurales.

5.2. Lineamientos para considerar las Zonas de Reserva Campesina como Otras Medidas Eficaces de Conservación

Problemática

En consonancia con las metas del Plan Global de Biodiversidad de Colombia, presentadas en la COP 16 y siendo las OMEC unas de las figuras de conservación ambiental introducidas por primera vez mediante la onceava Meta Aichi en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, se establece que una OMEC es:

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”.

Para que una ZRC sea reconocida como OMEC, debe cumplir con los siguientes criterios:

- *Criterio A: Actualmente el área no está reconocida como área protegida*
No debe estar registrada como área protegida en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).
- *Criterio B: El área está gobernada y gestionada.* Es decir, tiene una gobernanza legítima definida por un espacio delimitado geográficamente, autoridades de gobernanza legítimas y debe ser gestionada.
- *Criterio C: Logra una contribución sostenida y eficaz a la conservación in situ de la diversidad biológica.* Esto se logra a partir de Resultados positivos para la conservación in situ de la biodiversidad sostenida a largo plazo, así como de la conservación in situ de la diversidad biológica
- *Criterio D: Funciones y servicios asociados de los ecosistemas y valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros localmente relevantes*
Debe considerar las funciones y servicios de los ecosistemas, así como los

valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros localmente relevantes o (M., y otros, 2021, pág. 17).

Posteriormente, se sigue un proceso de Identificación y Verificación, en el cual se verifica que el área no esté registrada como área protegida y que tenga límites claramente definidos.

A partir de ello, se elabora un mapa parlante, salida gráfica del proceso llevado a cabo por el territorio, donde se identifican zonas de conservación y áreas de producción sostenible. Así mismo, se hace una evaluación de la gobernanza comunitaria de la ZRC, donde se asegura que esta siga los principios de participación, colaboración, equidad y desarrollo de capacidades.

Las OMEC también tienen un proceso de evaluación de la Contribución a la Biodiversidad y Sustentabilidad, en donde se verifican los resultados sostenidos en la conservación, que generen resultados positivos en la biodiversidad, también se evalúa la capacidad de adaptación, entendida como la capacidad del territorio para enfrentar retos ambientales y sociales. Así mismo, se tiene el mide el manejo sostenible, a través de la incorporación de prácticas tradicionales y sistemas productivos sostenibles en las actividades agrícolas.

Finalmente, para formalizar y reportar como OMEC, se sistematiza la información recolectada sobre la ZRC para presentarla como candidata a OMEC y se reporta al Centro Mundial para el Monitoreo de la Conservación, a través del Ministerio de Ambiente.

Este proceso garantiza que una ZRC pueda ser reconocida como OMEC, fortaleciendo su rol no solo en la producción agrícola, sino también en la conservación de la biodiversidad y en la mejora de las condiciones ambientales y sociales del territorio⁹.

A su vez, en el contexto del Decreto 1147 de 2024, se establece que las Zonas de Reserva Campesina pueden ser reconocidas como parte de las Otras Medidas

⁹ Para identificar las Zonas de Reserva Campesina como OMEC se deben tener en cuenta también otras consideraciones como la presencia de conflicto armado en zonas de especial atención en torno a la estabilización de la frontera agrícola y otros conflictos socio-ambientales (Díaz, 2024)

Eficaces de Conservación, lo cual marca un hito en la planificación ambiental, la gestión sostenible del territorio y la conservación de la biodiversidad. Las OMEC complementan a las áreas protegidas formales, brindando una vía alternativa y efectiva para la conservación en áreas rurales.

La inclusión de las ZRC como OMEC representa una oportunidad significativa para fortalecer el papel de las comunidades campesinas en la conservación de sus entornos. Este reconocimiento garantiza que sus prácticas de manejo del territorio sean no solo valoradas, sino también apoyadas, dentro de un enfoque integral de sostenibilidad. De este modo, las ZRC emergen como una herramienta clave en la gestión del uso del suelo y en la protección del medio ambiente.

Uno de los principales beneficios de integrar las ZRC en las OMEC es la capacidad de frenar la expansión de la frontera agrícola. Al funcionar como un mecanismo de ordenamiento territorial, las ZRC permiten un uso planificado y controlado del suelo, evitando la deforestación indiscriminada. Esto asegura que la expansión agrícola se realice de manera que respete y conserve áreas esenciales para el equilibrio ecológico y la biodiversidad. En este sentido, las ZRC se convierten en un pilar fundamental para el cierre de la frontera agrícola y para consolidar un modelo de gestión sostenible del territorio rural.

Además, las ZRC contribuyen a un desarrollo rural integral que equilibra la producción agropecuaria con la conservación ambiental, a la vez que protege los derechos y el bienestar de las comunidades campesinas. Este modelo de desarrollo, centrado en la sostenibilidad, busca armonizar la actividad productiva con la preservación de los recursos naturales, garantizando un futuro más justo y equilibrado para las generaciones venideras.

Sin embargo, para que las ZRC desempeñen efectivamente este rol, es imprescindible que los Planes de Desarrollo Sostenible aborden de manera adecuada los desafíos técnicos, normativos y de gobernanza. Solo a través de una integración efectiva de estos elementos se logrará un equilibrio entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales.

Precepto

Los PDS brindan herramientas para la consideración de las ZRC como Otras Medidas Eficaces de Conservación.

Lineamientos

Las ZRC deberán ser gestionadas por las comunidades campesinas, quienes poseen un profundo conocimiento de sus territorios. Este saber ancestral y práctico se traduce en estrategias comunitarias de uso del suelo que favorecen la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Las ZRC deberán promover el uso responsable de los recursos naturales, evitando la sobreexplotación y protegiendo los elementos esenciales del ecosistema, como los recursos hídricos, los suelos y la cobertura vegetal.

Las comunidades campesinas en las ZRC desarrollan constantemente estrategias adaptativas frente a cambios ambientales y económicos, constituyendo una resiliencia social y ambiental. Esta resiliencia es crucial para asegurar la sostenibilidad del territorio y su capacidad de hacer frente a futuros desafíos.

La inclusión de las ZRC en las OMEC fomenta una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones y una cooperación más estrecha entre actores locales, nacionales e internacionales, lo que mejora la gestión territorial, la gobernanza ambiental comunitaria y el cumplimiento de los objetivos de conservación.

En conclusión, la inclusión de las ZRC como parte de las OMEC es una medida estratégica para garantizar una gestión del territorio que articule y armonice la protección del medio ambiente con el desarrollo rural sostenible. Este enfoque integral no solo fortalecerá las capacidades de las comunidades campesinas, sino que también contribuirá de manera significativa a la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos naturales.

5.3. Lineamientos para la Reconversión Productiva agropecuaria en las ZRC

Los procesos de reconversión productiva agropecuaria (RPA), en los últimos años, han tenido desarrollos técnicos enfocados en mejorar las acciones específicas de sostenibilidad dentro de los sistemas productivos con el fin de fortalecer el desarrollo sectorial y aportar de manera estratégica en el ordenamiento productivo del territorio.

“(…) Usualmente se ha entendido a la RPA, como el proceso que debe desarrollarse para reemplazar una actividad agropecuaria por otra, en atención a que la actividad actualmente desarrollada no se considera compatible con la aptitud identificada para el territorio en cuestión. Sin embargo, debe concebirse como un proceso de mejoramiento, inherente dentro de las actividades productivas agropecuarias” (DNP, 1990) citado en (Londoño, Guerrero, Flórez, & al, 2021).

A nivel de contexto o marco general sobre la RPA, y con el propósito de tener claridad sobre el enfoque específico bajo el cual se plantean los lineamientos de este acápite, se toma como referente el siguiente concepto adaptado desde UPRA en el documento de *Bases conceptuales, metodológicas y lineamientos de la reconversión productiva agropecuaria, 2023*:

La Reconversión productiva agropecuaria se entiende como,

“Estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios, que integra las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua, reducir conflictos de uso e incrementar la sostenibilidad y competitividad”¹ (Decreto 1273 de 2016 y Resolución 0128 de 2017).

Sin embargo, es relevante tener en cuenta algunos elementos implícitos que se han generado para llegar a dicha definición, es por ello que, se hace necesario ampliar el alcance de dicho concepto e identificar una visión que abarque las otras dimensiones bajo las cuales se plantea la RPA, reconociendo que esta:

I. Establece como su fin último el incremento de la sostenibilidad y desempeño del sector agropecuario. II. Refiere como su ámbito de acción, el manejo de los sistemas productivos agropecuarios. III. Fija el logro del uso eficiente del suelo y del agua como medios para alcanzar los fines propuestos. IV. Al ser considerada como una estrategia, esta se encuentra conformada por un conjunto de acciones articuladas y coordinadas. (Londoño, Guerrero, Flórez, & al, 2021, pág. 27)

A partir de estos elementos, es pertinente referenciar el análisis de disposiciones constitucionales asociadas a la RPA, y aplicadas al sector, las cuales se relacionan estrechamente con las actividades productivas, formas de producción y el potencial que representa la estrategia de manejo con las territorialidades campesinas. En ese sentido, resulta propicio hacer énfasis en las consideraciones de (Londoño, Guerrero, Flórez, & al, 2021) con relación a la RPA y ahondar en su aplicación en las apuestas productivas dentro de las Zonas de Reserva Campesina:

- *La RPA como forma de transformación de modos de producción a partir de transferencia de tecnología, innovación, extensión agropecuaria y asistencia técnica.*
- *La RPA como manera de transformar y mejorar las formas de organización empresarial, social o comunitaria para hacerlas más eficientes.*
- *La RPA como forma de hacer óptimo el aprovechamiento de las condiciones del suelo, del agua y de los recursos naturales que aseguren su uso eficiente y, en consecuencia, mejoren los ingresos y el acceso a alimentos y materias primas para todos los actores de las diversas cadenas productivas agropecuarias.*
- *La RPA como forma de garantizar la protección, pervivencia y prevalencia de la producción de alimentos en desarrollo de las actividades agropecuarias sobre el suelo rural, habida cuenta de su incidencia frente al ejercicio de libertades económicas y derechos fundamentales de los trabajadores agrarios.*
- *La RPA como herramienta vinculada a la planificación, uso adecuado y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, propiciando su desarrollo sostenible.*
- *La RPA para proponer e implementar estrategias que promuevan el uso sostenible, en especial de las áreas condicionadas de la frontera agrícola, y como medio para proteger la biodiversidad e integridad del*

ambiente y del patrimonio genético agropecuario acorde con sus características y condiciones.

Así las cosas, dicha conceptualización se materializa en los territorios a partir de dos enfoques, i) el reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado con la aplicación de prácticas agroecológicas, la conservación de las semillas nativas y los procesos colectivos generados para para la protección de la biodiversidad, pero por otro lado, ii) las necesidades que tienen las comunidades para acceder a programas, el acompañamiento técnico, y la aplicación de tecnologías apropiadas que contribuyan a mejorar la producción agropecuaria y en consecuencia mejoren las condiciones socioeconómicas de las comunidades.

Estos enfoques se ven armonizados con los objetivos y alcance de las ZRC, los cuales se evidencian en los Planes de Desarrollo sostenible ya que se identifican no solo las potencialidades de la figura en el componente de sostenibilidad y de agroecología, sino también, propone la ruta de solución a problemáticas a resolver dentro de la zona, aspectos que deben ser considerados en la línea estratégica y programática de los PDS para orientar los proyectos productivos.

Finalmente, es preciso mencionar que dichos abordajes se encuentran respaldados a partir del parágrafo 2, del artículo 2.14.13.11 del Decreto 1147 de 2024, en el cual en menciona la relevancia de generar un tratamiento diferencial a los proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento del recurso forestal, reconversión productiva, y prácticas silviculturales para el manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los bosques y de la biodiversidad, con el fin de incentivar tanto la sostenibilidad productiva como la conservación ecosistémica.

Problemática

Los enfoques de la RPA que enfatizan solo en las transformaciones de tipo técnico y productivo limitan la visión holística e integral que debe incorporar aspectos culturales necesarios para proponer una hoja de ruta para la reconversión en las ZRC. En este sentido, es necesario hacer énfasis en evidenciar la aplicación del enfoque de derechos en los procesos territoriales

como en el caso de las ZRC, zonas en las cuales, se involucran dinámicas propias de la identidad campesina, prácticas de manejo tradicionales de los sistemas productivos, y otras acciones que contribuyen a la conservación de la biodiversidad pero que aún no cuentan con el reconocimiento suficiente.

Dentro de los principales objetivos de la ZRC se contempla el fortalecimiento de la economía campesina y la contribución para la estabilización de la frontera agrícola, en ese sentido, es relevante mencionar que la armonización de la figura de la ZRC con los ecosistemas estratégicos y su aporte en la función de amortiguación dentro de los SPNN genera un reto para la transformación de sistemas de producción agropecuaria que puedan enfocarse en los objetivos de conservación de la mano de la producción sostenible, la aplicación de tecnologías adecuadas, el fortalecimiento de la agroecología y el acompañamiento técnico en el cual, estas actividades agropecuarias sean rentables y se genere un uso adecuado de los recursos.

Las prácticas de reconversión productiva agropecuaria contribuyen al mejoramiento de los agroecosistemas, los cuales, incluyen procesos de conservación de especies nativas.

La puesta en marcha de la estrategia de reconversión productiva -ERP se enfoca en asegurar ingresos a partir del valor agregado de los productos agropecuarios de la ZRC, la conservación de los ecosistemas estratégicos y el énfasis en la producción agroecológica. Así mismo, teniendo en cuenta la zonificación ambiental, esta estrategia debe priorizar las cadenas con potencial productivo agropecuario (agrícolas, pecuarias, acuícolas y/o pesqueras, forestales) acorde a las condiciones, usos y ordenamiento de la zona.

Precepto

Los Plan de Desarrollo Sostenible cuentan acciones específicas para la puesta en marcha de una estrategia de reconversión productiva agropecuaria orientada a garantizar la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento de la economía campesina y la conservación de los ecosistemas estratégicos. Esta estrategia

incluye proyectos que promueven prácticas agroecológicas, el enfoque de derechos, la diversificación productiva, y la adopción de tecnologías apropiadas para mejorar la calidad de los productos y su competitividad a nivel local; Adicionalmente, desarrolla procesos de capacitación y asesoría técnica dirigidos a las comunidades de las zonas de reserva campesina con acompañamiento institucional.

Lineamientos

- El MADR con el apoyo de las entidades del sector crean e incorporan un plan de acción que promueva la producción sostenible a través de una estrategia de reconversión productiva agropecuaria aplicable para las ZRC.
- La autoridad de tierras en articulación con la Agencia de Desarrollo rural, y el MinAmbiente, incentivan la sostenibilidad de los sistemas con potencial de uso productivo agropecuario en el marco de la zonificación ambiental de la ZRC.
- A partir del subsistema 6 del SINRADR, se fortalecen las capacidades de las comunidades campesinas de las ZRC enfocados en promover la AFCEF, el fortalecimiento de la economía campesina, la preservación de los ecosistemas estratégicos y la agroecología, los cuales, se encuentran vinculados con el impulso de la soberanía alimentaria y la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada.
- En el marco de la implementación y componentes del Programa Nacional de ZRC, se promueve la adopción de tecnologías apropiadas y la innovación para la transformación de materias primas con el fin de mejorar la calidad de los productos locales, la reducción de costos y el acceso a mercados locales.
- Las entidades adscritas y vinculadas al MinAgricultura generan un tratamiento diferencial a los proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento del recurso forestal, reconversión productiva, y prácticas silviculturales para el manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los bosques y de la biodiversidad.

- En el marco de la gestión y financiación de los PDS se prioriza la asignación de recursos y cooperación técnica para la implementación de la ERP.
- Con el acompañamiento de UPRA identificar alternativas productivas agropecuarias e impulsar el cambio a productos agropecuarios más rentables, soportados sobre las ventajas comparativas de las zonas con mejores condiciones de aptitud que incidan en el desarrollo rural y la estabilización de frontera agrícola.
- En los proyectos productivos de los PDS se deben promover Buenas prácticas agrícolas y agroecológicas para mejorar la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos agropecuarios de acuerdo con el régimen de uso.
- Formular una estrategia de intervención para la ERP a través de proyectos piloto específicos de reconversión como modelos demostrativos que evidencien la viabilidad económica y ambiental de estos procesos.
- Implementar los lineamientos estratégicos para la ganadería sostenible priorizando las franjas de estabilización de la frontera agrícola y zonas con función amortiguadora del SPNN que contribuyan a la gestión de reducción de la deforestación y gestión de los bosques.

5.4. Lineamientos para la Reconversión Productiva agropecuaria en las ZRC en zonas de páramos

La protección y el uso sostenible de los páramos en Colombia representan un reto crítico para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad del país. En el marco de la *Declaración de Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales* (UNDROP), y de los acuerdos internacionales adoptados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad COP16, en particular el Artículo 8J del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el campesinado puede ser reconocido como un actor clave

para la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales en sus territorios (Olaya C. D., 2024). Además, la *Declaración de la Cumbre de Fusagasugá de 2024* reafirma la importancia de la participación de los campesinos en la formulación y ejecución de políticas ambientales, lo que fortalece su rol como protectores y usuarios responsables del territorio. Este reconocimiento internacional debe consolidarse mediante políticas públicas nacionales que protejan los derechos de las comunidades campesinas y faciliten el uso sostenible de los páramos, especialmente en las Zonas de Reserva Campesina.

De acuerdo con la Metodología para la determinación del bajo impacto en las actividades agropecuarias en las áreas de páramo y la Resolución 249 de 2022 del MADR y MADS "*Por la cual se adoptan los lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias en páramos delimitados y se adoptan otras disposiciones*", se deben implementar políticas de reconversión productiva agropecuaria que promuevan la transición de actividades de alto impacto hacia prácticas sostenibles de bajo impacto, sin comprometer la viabilidad económica de las comunidades campesinas.

Estas políticas deben adoptar un enfoque de zonificación territorial que permita identificar áreas específicas dentro de los páramos donde se puedan desarrollar actividades agropecuarias de bajo impacto, como se establece en el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 y la Resolución 249 de 2022. Las actividades agropecuarias permitidas deberán cumplir con criterios técnicos definidos por la autoridad ambiental competente, asegurando que no afecten negativamente los servicios ecosistémicos. Además, estas zonas deben estar claramente delimitadas y supervisadas mediante programas de monitoreo continuo que garanticen la sostenibilidad del ecosistema.

Así mismo, la política debe incluir programas de capacitación en buenas prácticas agropecuarias que cumplan con estándares ambientales específicos para ecosistemas de páramo. La capacitación debe ser ejecutada por entidades como

el SENA, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, enfocándose en técnicas agroecológicas, manejo de recursos hídricos, conservación de suelos y protección de la biodiversidad.

Así mismo, es importante destacar como referente en el área el *Acuerdo para la protección y gestión integral del páramo Cruz Verde – Sumapaz en clave de ordenamiento alrededor del agua y de protección de los derechos campesinos* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024), declaración firmada en Pasca (Cundinamarca) en octubre del presente año, por las Ministras de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Allí, se destacan las Zonas de Reserva Campesina como figuras viables para la protección de la naturaleza y se proponen varias instancias que permitan reconocer la dimensión ambiental del campesinado paramuno. En este acuerdo se proponen dos instancias claves para la consolidación de la territorialización de las ZRC en los páramos: una mesa de tierras para impulsar los procesos de formalización y adjudicación de tierras, en consonancia con la Ley 1930 de 2018, liderada por la Agencia Nacional de Tierras y con concurrencia de los subsistemas 1 y 3 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

La segunda instancia propuesta es una mesa permanente de trabajo intersectorial con enfoque territorial, en la que participan representantes de las entidades, así como las comunidades del complejo del páramo, para atender las necesidades del campesinado y construir una hoja de ruta en ese aspecto.

Es importante destacar que, para asegurar la viabilidad y legitimidad de estas políticas, se debe promover la participación efectiva del campesinado en el diseño y ejecución de los planes de reconversión. Las asociaciones campesinas locales deben tener un rol protagónico en los comités de manejo ambiental de los páramos y en la toma de decisiones respecto a la reconversión de actividades

de alto impacto hacia actividades sostenibles¹⁰. Estos comités deben estar amparados por mecanismos de gobernanza local que respeten los conocimientos y prácticas tradicionales del campesinado.

Finalmente, la política debe incorporar proyectos de restauración ecológica en aquellas áreas de páramo que hayan sido degradadas por actividades de alto impacto. Esta labor deberá estar coordinada con las autoridades ambientales regionales y nacionales, promoviendo la participación del campesinado en actividades de reforestación, recuperación de suelos y protección de cuencas hídricas.

Precepto

La política pública de reconversión productiva agropecuaria en páramos en Zonas de Reserva Campesina permitirá que el campesinado ejerza un rol activo en la gestión sostenible de sus territorios, protegiendo los páramos y sus valiosos servicios ecosistémicos. La integración de los marcos normativos nacionales e internacionales garantizará una gestión equilibrada entre la conservación y el desarrollo rural, fortaleciendo así los derechos del campesinado en el contexto de los acuerdos ambientales internacionales.

Lineamientos

Se recomienda al MADR incorporar una clasificación detallada de actividades productivas en los páramos, distinguiendo entre actividades de bajo impacto (permitidas con restricciones específicas) y actividades de alto impacto (objeto de reconversión o prohibición), para el fortalecimiento del Ordenamiento Productivo Agropecuario en áreas de Páramos. Esto debe estar alineado con los proyectos que el campesinado ya esté realizando en esas áreas específicas, en

¹⁰ Es importante tener como referencia la Sentencia T-361 de 2017, sobre el acto administrativo que delimitó el Páramo de Santurbán donde se declara: *“la delimitación de un páramo debe obedecer a criterios sociales, ambientales, y económicos, en razón a que no se pueden desconocer las realidades que se han construido en el territorio y su arraigo con el mismo. Por tal razón, es fundamental dar opciones de vida y sustento a las poblaciones asentadas por años en el ecosistema. “La delimitación del ecosistema no puede convertirse en una carga adicional que el Estado les impone, toda vez que el cuidado y protección del ecosistema comienza por la población que lo habita y lo conoce”*. (Corte Constitucional de Colombia, 2017)

forma de acuerdos locales de conservación, donde se permita un uso sostenible agropecuario en beneficio de los servicios ecosistémicos y la biodiversidad.

Se recomienda establecer incentivos para la Adopción de Prácticas Agroecológicas y de Bajo Impacto, que garanticen una compensación económica que reconozca y valore su contribución a la preservación del ecosistema de páramos.

Generar líneas de crédito blandas y programas de capacitación técnica en producción agroecológica y manejo de páramos. Estas ayudas deben enfocarse en prácticas que incrementen la sostenibilidad y resiliencia frente a los cambios climáticos, en articulación con el SENA y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA)

Garantizar espacios de participación efectiva para las comunidades campesinas en la gestión de los páramos, fomentando la autogestión, el control social de los recursos naturales y el fortalecimiento de las capacidades locales. Se debe reconocer el rol de la gobernanza campesina (comités de las ZRC, JAC, entre otros) para que tengan un rol protagónico en la consulta y supervisión de la implementación de políticas de reconversión productiva

Implementar y/o fortalecer un sistema de monitoreo ambiental que permita a las comunidades campesinas participar en la observación y evaluación de las condiciones de los páramos, promoviendo el sentido de responsabilidad y propiedad sobre el territorio.

Fortalecer los programas de educación ambiental dirigidos a las comunidades campesinas de los páramos, con un enfoque en la importancia de los servicios ecosistémicos y la conservación de la biodiversidad.

Reconocer estrategias de ganadería sostenible y regenerativa, como parte de la reconversión productiva en los ecosistemas de páramo.

Impulsar proyectos de soberanía alimentaria que promuevan la producción de alimentos nutritivos y culturalmente apropiados, evitando prácticas de monocultivo intensivo y reduciendo la dependencia de insumos externos.

Priorizar la investigación en prácticas de producción agropecuaria de bajo impacto para los ecosistemas de páramo. Esto incluye el desarrollo de técnicas de agroforestería, producción orgánica, prácticas como el Pastoreo Racional Voisin (PRV) y conservación de suelos, en colaboración con instituciones como AGROSAVIA y universidades locales.

Facilitar la transferencia de tecnologías sostenibles y ecológicas que permitan mejorar la productividad sin comprometer la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de los páramos, asegurando el acceso de los campesinos a las innovaciones que respalden la reconversión productiva.

Estas recomendaciones, alineadas con la legislación vigente y los principios de la Reconversión Productiva Agropecuaria, pueden facilitar una transición hacia el uso sostenible de los páramos por las comunidades campesinas, promoviendo así un equilibrio entre la protección del medio ambiente y la mejora de las condiciones de vida del campesinado.

6. Las ZRC como instrumento de fortalecimiento del ordenamiento social de la propiedad rural

De acuerdo con la parte considerativa del Decreto Ley 902 de 2017¹¹, las Zonas de Reserva Campesina son 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 ZRC contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral y en ese sentido, el mencionado decreto Ley las incluye como una de áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierras.

Mediante la formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, La ANT desarrolla el modelo de atención por oferta a través de la metodología de barrido predial masivo para llegar al territorio de manera planeada, a de fin de regularizar las situaciones indeseadas respecto de la tenencia y uso de la tierra.

En específico, el artículo 40 de este mismo Decreto Ley, establece que el procedimiento único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

¹¹ Decreto Ley 902 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”

A pesar de estas orientaciones de política sectorial, la priorización no se ha llevado a cabo de manera efectiva para las ZRC, y por ello se mantiene vigente la necesidad de avanzar en acciones de OSP para estas zonas, de manera que se focalice efectivamente la formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural por barrido predial en los municipios con ZRC constituidas, y en coherencia con los PDS que se hayan formulado, convocando en el proceso a las instancias de participación comunitaria de estas zonas para su vinculación en las etapas de formulación, implementación, evaluación y mantenimiento de los POSPR.

De la misma manera, en aquellas zonas en donde se inician los procesos de delimitación de ZRC, esta articulación es indispensable para fortalecer el componente general de OSPR en los diagnósticos y caracterizaciones de los PDS, ya que en su elaboración se encuentran debilidades, algunas de ellas asociadas con la precisión en la identificación de los territorios que harán parte de la figura, información primordial para la delimitación de las áreas constituidas o de las que se van a constituir. La información de los predios que conforman la ZRC, es insumo importante para definir la priorización y programación de intervenciones.

Teniendo en cuenta que existen deficiencias en los sistemas de información sobre OSPR ya que no se registra de manera específica el estado de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que abarcan territorios traslapados con ZRC, no es posible identificar intervenciones en materia de acceso a tierras y formalización, que permitan una mejor articulación de los PDS con las intervenciones de la política de OSP y la de catastro multipropósito. No se dispone de mecanismos idóneos para garantizar la disponibilidad de información que facilite la armonización de instrumentos técnicos que confluyen en las ZRC.

6.1. Lineamientos para la armonización entre APPA y ZRC en el territorio

El numeral 9 del artículo 1 de la Ley 160 de 1994, promulga que las ZRC deben estar en sintonía con los criterios de ordenamiento territorial, por lo tanto, en

los territorios donde los objetivos del PDS en materia de protección y consolidación de los usos agropecuarios eficientes, la reconversión de los usos agropecuarios ineficiente, la promoción de la economía rural, el control de la frontera agrícola, el aprovechamiento conforme al uso productivo agropecuario y sostenible del suelo, entre otros aspectos, se encuentre en armonía con los fines del APPA, evento en el cual es factible que el MADR pueda considerar promover la declaración de APPA en el futuro, con base en los criterios suministrados por la UPRA y los desarrollos normativos que en lo sucesivo se promuevan dentro de las ZRC.

Así mismo, es de señalar que, el artículo 2.14.6.9.2. del Decreto 1071 de 2015 que compila las normas del sector administrativo, agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, dispone como criterio de priorización para el programa especial de dotación de tierras, para la producción de alimentos la estructuración de núcleos territoriales que respondan a criterios entre los que se destacan, tanto, las áreas de protección para la producción de alimentos, como las zonas de reserva campesina. Estos núcleos de priorización territorial, que aun cuando no son el único criterio técnico para la implementación de políticas públicas, (en especial en lo que corresponde a aspectos del ordenamiento territorial), sí contribuyen con la focalización de esfuerzos en áreas que requieren atención prioritaria facilitando así la acción, coordinación, articulación de las entidades con competencias en el sector agrario y de desarrollo rural. En ese orden se sugiere la utilización de los núcleos territoriales establecidos por el MADR como uno de los faros para la armonización y/o integración de las ZRC y las APPA.

Este lineamiento optimiza el proceso mediante una verificación clara y evita conflictos en el uso del suelo, facilitando que el PDS de la ZRC funcione sin superposiciones, choques entre las normas que las regulan, como lo asegura el artículo 2.14.13.20 del mencionado Decreto, donde señala que en la zonificación de los PDS se podrán identificar áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, que posteriormente y en concurrencia con las entidades correspondientes, se declaren como determinantes de ordenamiento territorial de segundo nivel. Así mismo, el artículo 2.14.13.18 del

Decreto 1147 de 2024, expresa que priorizará programas de adquisición y dotación de tierras a favor de la población campesina para la producción de alimentos.

Finalmente se concluye que la armonización entre las ZRC y las APPA resulta fundamental para proteger y optimizar el uso del suelo en Colombia, promoviendo tanto la seguridad alimentaria como el desarrollo rural sustentado en procesos de participación de la comunidad, con enfoque territorial. Al integrar y armonizar la ZRC con las AEIPDHA en especial la APPA, el proceso respeta la prevalencia normativa del APPA como determinante de ordenamiento territorial, permitiendo la adaptación de los PDS a las necesidades y regulaciones propias de estas áreas.

Problemática

El derecho a la alimentación adecuada es un derecho esencial que garantiza otros bienes jurídicos como la dignidad humana (artículo 1 de la Constitución Política). Se encuentra respaldado por diversos instrumentos normativos de alcance internacional y nacional. Principalmente, el derecho a la alimentación adecuada se encuentra amparado en la Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada en el año 1948, la cual en su artículo 25, lo reconoció como un derecho humano, este derecho fue reforzado por la Observación No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 adoptado por Colombia a través de la Ley 74 de 1968 "por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"; adicionalmente en Colombia, se encuentra este derecho integrado a la Constitución Política a través de la figura del Bloque de Constitucionalidad que se desprende del artículo 93 constitucional.

La protección al derecho humano a la alimentación ha sido desarrollado mediante disposiciones legales que hacen parte de las normas a tenerse en cuenta para el ordenamiento territorial, dentro de las cuales se tienen por ejemplo el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 12 de 1982, entre otras, pero

particularmente el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 con la modificación generada por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, donde fueron jerarquizadas las determinantes que deben tener en cuenta los municipios para la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, teniendo en el nivel 2 las denominadas Áreas de especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación, 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. Siendo estas últimas áreas esenciales para asegurar la disponibilidad física y accesibilidad de los alimentos que contribuya a la garantía de la soberanía alimentaria del país.

A su vez, las ZPPA son un acto preparatorio de carácter técnico-cartográfico durante el proceso de diagnóstico de la APPA y sirven como un primer referente para orientar la gestión productiva y el ordenamiento territorial. Estas zonas no constituyen determinantes del ordenamiento territorial por sí mismas, pero su delimitación permite trabajar en concertación con actores territoriales para la futura declaración de las APPA.

Precepto

Los PDS de las ZRC tienen una ruta que permite verificar en primera instancia si el territorio de una Zona de Reserva Campesina (ZRC) se encuentra ubicado en zona que cuenten con declaratoria de APPA, y en caso de no estarlo, las acciones que ha de seguir para su eventual solicitud de declaratoria, garantizando la coexistencia armónica de las ZRC y APPA como figuras de ordenamiento territorial que eviten redundancias y conflictos en el uso o destino del suelo dentro de la ZRC.

Lineamientos

Para la formulación o actualización de los PDS se sugiere que en el marco de la convocatoria que realiza la Agencia Nacional de Tierras – ANT a los Consejos Municipales de desarrollo rural, las instituciones públicas y privadas, y a las organizaciones campesinas que representen los intereses de las comunidades

campesinas para la preparación de los PDS, se vincule al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el fin de verificar si el área o polígono de la ZRC se sobrepone con una declaratoria de APPA.

En los territorios donde la ZRC se traslape con la declaratoria de APPA, al ser esta una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía, será observado y tenido en cuenta por los agentes públicos y privados que convergen en el alistamiento y elaboración del PDS, por tanto, los procesos de concertación que se requieran para la estructuración de los PDS y los proyectos que allí se contengan se ajustarán a la zonificación y las restricciones de uso definidos en el APPA, además de observar el régimen de usos dado en sus Planes de Ordenamiento Territorial y el ordenamiento ambiental del territorio como se dispone en el parágrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo No. 024 de 1996 modificado por el Acuerdo No. 337 de 2023 expedidos por la ANT, y ratificado en el parágrafo 2 del artículo 2.14.13.10 del Decreto 1147 de 2024.

No se realizará ninguna armonización adicional, dado que la existencia de una declaratoria de APPA supone una restricción de uso para propender por la producción de alimentos. La concurrencia de estas dos figuras de ordenamiento territorial ZRC y APPA, son armónicas pues contribuyen al ordenamiento del territorio, desde una visión no solo de producción si no también social, que además garantiza el derecho humano a la alimentación adecuada; ambas figuras propenden por la ejecución de prácticas agropecuarias sostenibles que mejoren y potencialicen la productividad, la reconversión de los usos rurales ineficientes, así como el mejoramiento a la calidad de vida de los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección constitucional.

Las acciones institucionales que realice el Estado en las ZRC responderán a procesos de concertación que estimulen la asignación de recursos y programas que aporten a un propósito común de desarrollo regional. (artículo 2.14.13.3. del Decreto 1071 de 2015).

En los casos donde aún no existe una declaratoria de APPA, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 2.14.13.20. del Decreto 1147 de 2024, se establecerá la posibilidad de 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 – APPA y que se vincule en la zonificación de los PDS. Con base en lo anterior, se podrá considerar la posibilidad de declarar el APPA por parte del MADR en los términos del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

De acuerdo con la armonización de las dos figuras, se realizará un proceso de socialización con las comunidades campesinas locales y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), autoridades locales, en las cuales la comunidad campesina sea informada sobre los alcances de la declaración de APPA y sus implicaciones en el uso y manejo del suelo en la ZRC, y así asegurar que la declaración de APPA dentro de la ZRC esté alineada con las necesidades y contextos económicos, sociales y culturales de la comunidad, sobre todo en términos de seguridad y soberanía alimentaria. Es pertinente referir que la constitución de APPA no es posible sobre áreas donde se encuentre prohibido el uso o usos agropecuarios.

El MADR definirá la implementación de herramientas, procesos e instancias de concertación que contribuyan a la armonización de los PDS y las APPA que se pretendan declarar, como coordinador del subsistema 2 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, junto con la ANT y bajo los criterios definidos por la UPRA

Se registrarán los resultados de la verificación de la existencia o inexistencia de APPA en el diagnóstico del PDS de la ZRC como un antecedente técnico y normativo. Esto facilitará la elaboración de propuestas productivas y de ordenamiento sin necesidad de armonizar múltiples figuras de protección, optimizando la claridad en los objetivos y la viabilidad de implementación del PDS.

7. Lineamientos y Criterios para el monitoreo y seguimiento a los Planes de Desarrollo Sostenible

El Decreto 1147 de 2024 que modifica y complementa la reglamentación de las ZRC, incluye regulación específica relacionada con el seguimiento de los PDS en las ZRC. A este respecto se resalta:

El Artículo 2.14.13.6., define como uno de los ejes orientadores de las ZRC (numeral 5): Hacer seguimiento a la inversión realizada por diversos sectores y entidades en las ZRC mediante el trazador presupuestal al que se refiere el párrafo segundo del artículo 64 de la Constitución Política.

Así mismo se incluye en el Artículo 2.14.13.12, del Decreto 1147 de 2024, el apartado *Seguimiento y evaluación a la ejecución de los Planes de Desarrollo Sostenible*, se determina que la implementación de los PDS estará a cargo de la ANT y la ADR en lo correspondiente a sus competencias, y que en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la concurrencia de recursos humanos, técnicos y presupuestales de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, de la organización representativa y/o los Comités de beneficiarias y beneficiarios de la Zona de Reserva Campesina.

Como parte de esta regulación, el decreto establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe realizar cada año el seguimiento y monitoreo a los PDS; y la evaluación cuando transcurra el periodo de tiempo establecido para la implementación del Plan de Desarrollo Sostenible. Si a partir del seguimiento anual se estableciere que no se da cumplimiento a la función social o ecológica de la propiedad y/o se incumple el Plan de Desarrollo Sostenible, la autoridad competente enviará un informe a las organizaciones representativas de la ZRC, y a la ANT, con el fin de que se acuerden los correctivos o medidas a que haya lugar.

En el evento de que se verificase el incumplimiento de la función social de la propiedad, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Sostenible, en concertación las organizaciones representativas de la Zona de Reserva Campesina, se promoverá, si es el caso, el apoyo de las entidades pertinentes que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, para adoptar los mecanismos de solución que permitan corregir dicha situación.

Cuando la causa del incumplimiento de las obligaciones derivadas del Plan de Desarrollo Sostenible, se debiere a la acción u omisión de personas o entidades ajenas a las comunidades campesinas, a la ocurrencia de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito o al estado de necesidad, la autoridad correspondiente del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural o del Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio del Interior y los organismos competentes promoverán, en concertación con las comunidades campesinas y las personas involucradas, las acciones que fueren pertinentes para superar las causas del incumplimiento, sin perjuicio de los procesos administrativos agrarios y ambientales a que hubiere lugar.

El Artículo 2.14.13.13. *Mecanismos comunitarios de seguimiento y evaluación.* determina que las personas beneficiarias de los programas, proyectos e iniciativas en la ejecución de los POS de la Zona de Reserva Campesina, 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.

En cuanto a las acciones institucionales de seguimiento, este mismo artículo en su Parágrafo 1. Establece que las inversiones realizadas con presupuestos públicos en las ZRC, deberán contar con un trazador presupuestal, como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada en estos territorios campesinos,

Así mismo el Parágrafo 2. Define que las ZRC tendrán prevalencia en la implementación de planes, proyectos y programas asociados a la reforma agraria, desarrollo rural, reforma rural integral con énfasis en ordenamiento social de la propiedad rural, producción agroecológica, infraestructura vial, social y productiva, soberanía alimentaria, comercialización y acceso a mercados, transformación productiva, restauración, investigación, reconversión productiva, manejo forestal sostenible, turismo de naturaleza, negocios verdes y asuntos relacionados con la economía de la biodiversidad , previa concertación con las organizaciones representativas de la Zona de Reserva Campesina.

Problemática

La implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible en las Zonas de Reserva Campesina, enfrenta desafíos significativos en cuanto al seguimiento y evaluación de las iniciativas, programas y proyectos ejecutados en estos territorios. Aunque se contempla la creación de comités comunitarios como mecanismos de participación voluntaria para las personas beneficiarias, la falta de una estructura clara y recursos suficientes para su funcionamiento limita su capacidad de generar resultados efectivos. Estos comités son fundamentales para fortalecer las comunidades campesinas en sus dimensiones económica, ambiental, social y política, así como para establecer vínculos sólidos con actores externos. Sin embargo, la falta de capacitación, apoyo técnico y un marco operativo definido puede convertir estas instancias en entidades ineficaces o puramente formales.

Un sistema robusto de indicadores de desempeño es crucial para evaluar el progreso de los PDS en términos ambientales, sociales y económicos, pero su diseño e implementación suelen ser insuficientes o fragmentados. Sin un conjunto de indicadores integrados, los mecanismos de ajuste y mejora quedan relegados a acciones reactivas, en lugar de preventivas y planificadas. Esto genera un ciclo de planificación y ejecución desconectado de los resultados reales.

La rendición de cuentas constituye otro desafío crítico. Si bien las comunidades tienen derecho a ser informadas sobre los avances y retos del PDS, la ausencia de canales claros y accesibles para la divulgación de esta información perpetúa la desconfianza y la percepción de falta de inclusión en la toma de decisiones.

En resumen, la débil articulación entre los mecanismos comunitarios e institucionales de seguimiento y evaluación pone en riesgo la efectividad de los PDS en las ZRC. Esto subraya la necesidad de fortalecer las capacidades locales, establecer sistemas de trazabilidad presupuestal, diseñar indicadores de desempeño claros, implementar mecanismos de ajuste periódicos y garantizar una rendición de cuentas transparente y accesible. Sin estas medidas, los objetivos de desarrollo sostenible en las ZRC permanecerán como metas lejanas y difíciles de alcanzar.

Precepto

Los Planes de Desarrollo Sostenible cuentan con un sistema de monitoreo y seguimiento, construido a partir de una línea base de indicadores que abarca todas las dimensiones del PDS, el cual se constituye en un insumo concreto de seguimiento en las mesas interinstitucionales de las ZRC, así como en las instancias de la Comisión Intersectorial de Reforma Agraria y el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

Lineamientos

Fortalecer los mecanismos comunitarios de seguimiento y evaluación a partir de capacitación técnica y organizativa para las personas beneficiarias, enfocada en el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos.

Diseñar y adoptar un sistema robusto de indicadores de desempeño, enfocado en medir los avances de los PDS en términos ambientales (Conservación de biodiversidad, calidad de recursos hídricos y restauración de ecosistemas), sociales (Mejoras en la calidad de vida, acceso a servicios básicos y cohesión comunitaria), económicos (Aumento de ingresos, productividad sostenible y acceso a mercados), entre otros.

Establecer una línea base que sirva como punto de partida para monitorear el impacto de las iniciativas, proyectos y programas ejecutados en las ZRC, por medio de la periodicidad en la recopilación de datos y su análisis mediante plataformas tecnológicas accesibles.

8. Lineamientos y criterios para la prospectiva territorial en los Planes de Desarrollo Sostenible

Problemática

La prospectiva territorial en los PDS promueve la elaboración de un escenario en el que se planeen acciones a 12 años con un enfoque participativo, en la búsqueda de construir un camino hacia el desarrollo sostenible a largo plazo, integrando a las comunidades campesinas en la identificación de problemas, oportunidades y estrategias para sus territorios. Este enfoque permite que las comunidades campesinas se conviertan en protagonistas del manejo de sus territorios, asegurando que sus necesidades y aspiraciones sean el eje central del desarrollo territorial.

De acuerdo con el documento Fases de prospectiva y formulación: diseño metodológico (ANT, s.f.), en la Fase de Prospectiva, se inicia con la priorización de problemáticas y potencialidades identificadas en diagnósticos previos. Las comunidades, mediante un proceso participativo guiado por metodologías participativas, ordenan las problemáticas y potencialidades territoriales a partir de lo priorizado en el diagnóstico. Este ejercicio considera la importancia, urgencia y relación de los temas destacados con otros problemas y oportunidades, garantizando un enfoque integral.

Posteriormente, se identifican las variables estratégicas, que representan los elementos clave del sistema territorial y sobre las cuales se diseñarán las acciones futuras. Estas variables se analizan para proyectar escenarios de futuro, definiendo tanto los resultados deseados como los riesgos temidos si no se actúa. Este proceso incluye la generación de mapas de zonificación territorial,

donde las comunidades visualizan sus intenciones de uso del suelo y prioridades ambientales y productivas.

La Fase de Formulación se centra en estructurar el PDS a partir de las prioridades comunitarias, alineándolo con planes y políticas públicas nacionales y sectoriales. Este esfuerzo busca articular acciones con programas como los POMCAS, PATR, los Planes de Manejo Ambiental para páramos, las APPA, los EOT o POT, los Planes de Desarrollo Municipal y como ejes orientadores los Objetivos de Desarrollo Sostenible, maximizando el impacto del PDS. Cada eje estratégico se define con objetivos claros, proyectos específicos, metas medibles y actores responsables, fomentando la coordinación entre instituciones, comunidades y aliados estratégicos.

Durante esta etapa, las comunidades participan activamente en la definición de qué acciones a tomar, dónde ejecutarlas y con quiénes trabajar. Esta información se consolida para diseñar intervenciones concretas, fortalecer la gestión de recursos y construir alianzas efectivas.

Así mismo, de acuerdo con el *Concepto técnico-jurídico sobre: la necesidad y conveniencia de articular los planes de desarrollo municipales con los planes de desarrollo sostenibles de las Zonas de Reserva Campesina* (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA, 2024) en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal se deben incluir estrategias y proyectos para el desarrollo integral del territorio, con base en el artículo 2 de la Ley 152 de 1994, lo que incluye a las ZRC como áreas que requieren acciones planificadas que consideren las especificidades en lo social, ambiental y económico, descrito en los Planes de Desarrollo Sostenible y que hacen parte de uno de los niveles de planeación territorial. Allí se hace referencia a normatividad asociada como la Ley 136 de 1994 *Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, al contexto de la Ley 188 de 1997 del Ordenamiento Territorial, entre otros y define que:

"Por lo anterior el PDS y su zonificación, deben quedar plasmadas en el POT y consecuentemente en el PDM, máxime cuando en el procedimiento de

constitución de ZRC, las solicitudes son validadas por CAR, y los PDS contienen criterios de ordenamiento ambiental orientados por la esa autoridad ambiental.”

Así, la UPRA también dispone herramientas como el Kit territorial Agropecuario, que permite fortalecer la política sectorial y orientar a las nuevas administraciones en la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales y está disponible a nivel departamental.

Precepto

La prospectiva territorial en los PDS de las ZRC se realiza a partir de principios de participación comunitaria, sostenibilidad ambiental y articulación institucional, de forma que el escenario planteado de 12 años represente realmente los intereses de la comunidad, sea viable y sostenible.

Lineamientos

Fortalecer las capacidades en herramientas de planeación y gobernanza para que los líderes y lideresas asuman los procesos prospectivos, a partir de herramientas como tecnologías de información geográfica, conectividad digital y transferencia tecnológica.

Identificar riesgos y amenazas en la materialización de los PDS a partir de diversas herramientas para priorizar problemáticas, diseñar estrategias de mitigación e identificar oportunidades.

Priorizar elementos clave del territorio (ej., uso del suelo, conservación ambiental, acceso al agua) y definir indicadores para su monitoreo.

Establecer articulación con los otros instrumentos de gestión territorial, alinear el PDS con políticas como los POMCAS, PATR, Planes de Desarrollo Municipal

Promover alianzas entre instituciones locales, regionales y nacionales para diseñar estrategias de acceso a fondos nacionales e internacionales que apoyen proyectos prioritarios.

Priorizar la prospectiva frente a los escenarios de cambio climático que puedan afectar la materialización de los proyectos y planes formulados a corto, mediano y largo plazo.

9. Lineamientos y criterios para la financiación de los Planes de Desarrollo Sostenible

Dentro de algunos de los análisis y valoraciones realizadas por entidades como la FAO en el año 2019 en el documento denominado "Zonas de reserva campesina, retos y experiencias para su implementación" y otras, se menciona que la principal dificultad para la implementación de los PDS ha sido la ausencia de los fondos y la capacidad de inversión de los mismos, esto sucede a pesar de que la inversión ya tiene asignados responsables con dicha función, tal como se menciona en el Decreto 1777 de 1996, (compilado en el título 13 del Decreto 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural), allí, especifica la responsabilidad que tiene el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo Nacional Ambiental, y de los planes y programas especiales que desarrolla el Gobierno Nacional los cuales tendrían cierto grado de priorización en las zonas.

Se mencionan así mismo, otras fuentes de financiamiento que se originan en proyectos de financiación y cofinanciación que lideren e intervengan las organizaciones campesinas junto con las instancias de planificación y decisión regional.

A partir del Decreto 1147 de 2024, se establecen directrices que inciden directamente en los mecanismos de financiación y seguimiento, como los dispuestos en el (Art. 2.14.13.17), donde se aborda la concurrencia presupuestal para implementación de PDS: *"La Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y Reforma Rural Integral promoverá la inclusión de mecanismos de financiamiento en os presupuesto anuales de las entidades que integran los Subsistemas 1,2,3,4,5,6 y 7 para la implementación de los PDS de las ZRC de acuerdo con sus competencias"*.

A su vez, en el párrafo 1 del artículo 2.14.13.13, menciona que las inversiones en las ZRC realizadas con presupuestos públicos, deben contar con un trazador

presupuestal que permita hacer seguimiento al gasto e inversión en dichos territorios.

Teniendo en cuenta que si bien, disponer de recursos de inversión es primordial para la ejecución de los programas del PDS, también existen otras problemáticas que dificultan la implementación, que obedecen en algunos casos a la falta de desarrollo y aplicación rigurosa de la reglamentación, lo que impide la consolidación de un sistema de soporte institucional sectorial e intersectorial que acompañe de manera permanente los procesos para dar viabilidad a propuestas que aseguren integralidad, confluencia de acciones e intervenciones, generación de capacidades locales, y fortalecimiento de las comunidades y el territorio. Así las cosas, se identifican entre los principales retos: lograr un sistema de soporte institucional eficaz, concretar fuentes para el financiamiento de proyectos en armonía con la prospectiva territorial, y el desarrollo de un componente de participación de las organizaciones campesinas alrededor de la gestión, implementación y seguimiento de los PDS, entre otros aspectos relevantes.

Vale la pena señalar que dicha participación activa de las comunidades debe darse garantizando una articulación directa y constante con la institucionalidad, por lo que el marco de regulación de las ZRC debe responder a los grandes desafíos señalados, de tal forma que sea posible generar escenarios para acordar aspectos como: tiempos del proceso, esquemas de acompañamiento técnico para modular la oferta de capacidades institucionales para atender las demandas de participación y fortalecimiento de las comunidades campesinas, el fortalecimiento de los enfoques de trabajo para los Planes de Desarrollo Sostenible, entre ellos la protección de los territorios destinados a la producción de alimentos y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación, el uso de tecnologías y métodos para facilitar la solución a conflictos socioambientales históricos en las zonas, así como disponer de información y estudios técnicos que permitan dar la viabilidad a los distintos programas y proyectos que se enmarcan en los PDS.

A su vez, es importante señalar el papel que cumplen instrumentos como los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural PIDAR, liderados por la

ADR, donde se integrarán con un enfoque agroecológico y con un enfoque diferencial que impacte las y los jóvenes rurales, y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en “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” señalados en el artículo 2.14.13.19 del señalado Decreto.

Precepto

Los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina cuentan con fuentes claras y definidas de financiación para los proyectos formulados, lo cual constituye un pilar fundamental para garantizar la implementación efectiva de las estrategias diseñadas. Estas fuentes de financiamiento no solo facilitan la ejecución de las iniciativas propuestas, sino que también aseguran la sostenibilidad en el tiempo de las acciones previstas, permitiendo avanzar hacia la consolidación de los escenarios prospectivos planteados. De esta manera, se habilita la convergencia de esfuerzos entre comunidades, instituciones públicas, aliados estratégicos y posibles socios internacionales, promoviendo un desarrollo integral y sostenible que responde a las necesidades del territorio y las aspiraciones colectivas de las comunidades campesinas.

Lineamientos

La ANT en todo momento deberá apoyar los procesos autónomos del territorio para la búsqueda y concreción de las inversiones definidas en el PDS, para lo que impulsará esquemas de cofinanciación u otras modalidades para el apoyo financiero requerido.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá promover de forma permanente mesas de cooperación internacional, donde participen países aliados y que permitan la confluencia de recursos, para seguir fortaleciendo los proyectos consignados en los Planes de Desarrollo Sostenible y otros que tuvieren lugar.

Se deben promover mecanismos locales de apoyo e impulso de carácter institucional en los que participen activamente las comunidades involucradas, para facilitar la gestión 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.

Documento en
Validación

Referencias Bibliográficas

Agencia de Desarrollo Rural. (2024). *Guía de transición a la agroecología para extensionistas y promotores rurales en Colombia*. Agencia de Desarrollo Rural.

Agencia Nacional de Tierras . (s.f. de s.f. de s.f.). *CONSTITUCIÓN DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA*. Obtenido de : <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/ADMTI-P-001-CONSTITUCION-DE-ZONAS-DE-RESERVA-CAMPESINA.pdf>

Borda, S., Giraldo, J., Sánchez, S., & Torres, S. (2018). *Guía metodológica para la zonificación ambiental participativa para el posconflicto en las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: Anzorc - PNUD.

Contraloría General de la República. (2015). *Informe de auditoría a políticas pública (actuación especial) INCODER-Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZRE). Instrumentos de la política de desarrollo rural (vigencias 1997 a 2014)*. Bogotá D.C.: CGR.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-361 de 2017*. Bogotá D.C.

De Castro, F., Hogenbomm, B., & Baud, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina* . Buenos Aires: Clacso.

Díaz, K. (10 de Noviembre de 2024). *Revista Raya*. Obtenido de La ficción de las áreas protegidas en un mundo post-COP 16 : <https://revistaraya.com/karla-diaz/896-la-ficcion-de-las-areas-protegidas-en-un-mundo-post-cop-16.html>

Flórez Zapata, N. M., & Murcia López, M. y. (2022). *El guáimaro, una oportunidad bioeconómica y regenerativa para el Bosque Seco Tropical*. Bogotá D.C.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Londoño, F., Guerrero, G., Flórez, A., & al, e. (2021). *Bases conceptuales, metodológicas y lineamientos de la reconversión productiva agropecuaria*. Bogotá: UPRA.

M., S. G., A., C. G., C., M.-T., J., E. M., Galán Rodríguez, S., & D, R. R. (2021). *Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas (OMEC): guía para su identificación, fortalecimiento y reporte en Colombia*. Bogotá, Colombia: Resnatur, Instituto Humboldt, Fundación Natura y Proyecto Regional Áreas Protegidas Locales. .

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.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024). *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 "*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024). *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*. Bogotá D.C.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024). *Resolución 175 de 2024 "por la cual se modifica las Resoluciones números 464 de 2017 y 000095 de 2021, y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (06 de Octubre de 2024). *COP16: Gobierno y más de 1.000 habitantes del páramo de Sumapaz*

firman acuerdo para su protección. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/cop16-gobierno-y-mas-de-1-000-habitantes-del-paramo-de-sumapaz-firman-acuerdo-para-su-proteccion/>

Olaya, C. A. (2024). *Una teoría jurídica sobre la dimensión ambiental del campesinado.* Bogotá D.C.C: Dejusticia.

Olaya, C. D. (17 de OCTUBRE de 2024). *Dejusticia.* Obtenido de Hacia un reconocimiento internacional de la dimensión ambiental del campesinado. Rutas desde la Convención sobre Diversidad Biológica: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2024/10/Reconocimiento-Internacional-Dimension-Ambiental-Campesinado.pdf>

Ortiz, L. E. (2019). *Manual para elaboración y gestión de Planes de Desarrollo Sostenible en Zonas de Reserva Campesina.* Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

Ortiz, S., Cadavid, M. J., Lastra, C., Espinosa, N., Cardoza, G., & Ramírez, G. (2019). *Las zonas de reserva campesina: retos y experiencias significativas en su implementación.* Bogotá D.c.

Pinto, S., González, L., Ayala, L., Herrera, C. M., Téllez, H., & Velasco, J. (2024). *Lineamientos para la constitución y gestión de las Zonas de las Reserva Campesina.* Bogotá D.C.

República de Colombia. (1993). *Ley 101* . Bogotá D.C.

República de Colombia. (2012). *Ley 1561 de 2012 "por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones."*. Bogotá D.C.

República de Colombia. (2018). *Resolución 261 de 2018 "Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general"*. Bogotá D.C.

(2017). *Resolución 000464 de 2017 "por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C.

Sierra, L. G. (2021). *Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible .

Tierras, A. N., Nación, S. d., & Campesina, e. d. (2024). *Plan de Desarrollo Sostenible 2024 - 2044 Zona de Reserva Campesina de Pradera Valle del Cauca*.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA. (2024). *Concepto técnico-jurídico sobre: la necesidad y conveniencia de articular los planes de desarrollo municipales con los planes de desarrollo sostenibles de las Zonas de Reserva Campesina*.