

Bogotá, 11 de septiembre de 2023

Señores

**GERARDO VEGA MEDINA**

Director

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

Calle 43 No.57-41

Bogotá, Colombia

Correo Electrónico: [gerardo.vega@ant.gov.co](mailto:gerardo.vega@ant.gov.co); [atencionalciudadano@ant.gov.co](mailto:atencionalciudadano@ant.gov.co)

**LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER**

Presidente

**AGENCIA DE DESARROLLO RURAL**

Calle 43 No.57-41

Bogotá, Colombia

Correo Electrónico: [luis.higuera@adr.gov.co](mailto:luis.higuera@adr.gov.co); [correspondencia@adr.gov.co](mailto:correspondencia@adr.gov.co)

**Asunto:** Lineamientos sobre priorización de Zonas de Reserva Campesina ZRC (y otras territorialidades) en la Amazonía para un Programa Nacional Estabilización, cierre de la frontera agrícola y la conservación de los ecosistemas estratégicos de Colombia.

Respetados Directores

El Decreto 1985 del 12 de septiembre de 2013, define que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.

Igualmente le compete en el cumplimiento de las funciones asignadas: formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales.

El Gobierno nacional ha incorporado a la Amazonía en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de la estrategia de la Convergencia Regional con sus especificidades, de estabilizar a su población y contener la deforestación. Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se ha propuesto *“impulsar la construcción y aplicación de una política pública de desarrollo rural para la Amazonía, orientada a superar las condiciones de marginalidad y pobreza que afectan al conjunto de la región, estabilizar la frontera agraria y los asentamientos humanos, así como a detener el proceso de deforestación y deterioro*

---

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Dirección: Avenida Jiménez #7 A 17, Bogotá D.C., Colombia

Dirección Correspondencia: Carrera 8 #12 B 31 piso 5, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 254 3300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 510050

*ambiental, centrada en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y Rural (160 de 1994), en particular de la figura de las Zonas de Reserva Campesina<sup>1</sup>.*

## ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la importancia del ordenamiento territorial para abordar los desafíos de gobernanza y desarrollo sostenible, y señala la necesidad de armonizar instrumentos, fortalecer la coordinación entre actores, mejorar el modelo de ordenamiento y formalizar la tenencia de tierras. Se busca detener la pérdida de biodiversidad, implementar una Reforma Rural Integral, reducir la deforestación y promover un uso social y productivo del suelo. Esto requiere una planificación estratégica territorial, así como una capacidad de gobernanza que fomente la participación y la toma de decisiones informadas. (Bases PND 2022-2026 DNP)

El PND concluye que *“La transformación debe avanzar hacia la resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra y del agua, y en la restauración de los ecosistemas estratégicos. Este proceso contribuiría a optimizar el ordenamiento alrededor del agua para transformar el campo, incrementando la productividad, con justicia social y ambiental. El orden territorial permite controlar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, la colonización de baldíos y la apropiación ilegal de tierras con prácticas que deforestan y maltratan los ecosistemas”.* (...)

En el marco del actual gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo (artículos 32, 51 y 52), las ZRC recuperan su rol trascendental en el ordenamiento social y ambiental de la propiedad rural como lo planteaba la FAO y la ANT en una de las conclusiones de la evaluación de las ZRC *“a pesar de las grandes dificultades de implementación de la figura de ZRC, que limitaron sus alcances efectivos, y el insuficiente desarrollo normativo sobre el régimen de propiedad, la UAF y en general los controles y competencias aplicables en las Zonas para el cumplimiento de sus objetivos con el Acuerdos de Paz se abre una posibilidad de: (1) una recuperación real de las facultades legales de la figura y (2) la implementación de la misma como un instrumento técnico social y político para el ordenamiento social de la propiedad con una adecuada articulación y armonización con el ordenamiento.* (FAO, ANT,2018).

La iniciativa de una política pública para la Amazonía apunta a la superación de las condiciones de marginalidad, pobreza, abandono estatal, conflicto social y armado y sus secuelas de hostilidades a los pueblos, comunidades y organizaciones, vulneración a sus autonomías y gobernanzas que afectan a la región e igualmente a la estabilización de las comunidades locales, al cierre de la frontera agrícola y a detener de manera concertada la deforestación y la destrucción de los ecosistemas. Se busca alcanzar estos propósitos a través de la aplicación del Acto legislativo 01 de 2023, la Ley 160 de 1994 y el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023, junto con todos los instrumentos y mecanismos como las ZRC y otras territorialidades, dirigidos a la materialización de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral, desarrollando los mandatos y salvaguardas contenidas en el acuerdo de Paz,

---

<sup>1</sup> Ver: Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Unidad de Parques Nacionales Naturales/UPRA/IGAC/ANT, FAO, IICA, UE. Programa Estratégico Nacional *“Cierre de la frontera agrícola y conservación de los ecosistemas estratégicos de Colombia”*, julio 2023.

con el fin de mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de vida de las personas, comunidades campesinas, étnicas y proteger y promover la producción de alimentos, sus economías propias y consolidar la paz con enfoque territorial.

Esta región, cuenta con una gran riqueza biológica y ambiental, hídrica, además de una gran biodiversidad, tanto en fauna como flora. En el proceso de construcción social y territorial, las comunidades rurales han tenido una fuerte relación desde la territorialidad con el ambiente, cuentan con apuesta de conservación comunitaria y manejo bajo normas ambientales que han servido como actores en la amortiguación, conservación y restauración de grandes zonas de la amazonia colombiana.

Por lo anterior, se debe avanzar de manera prioritaria en la Región de la Amazonía y Sumapaz con la constitución de Zonas de Reserva Campesina y cuando se establezcan las nuevas territorialidades para recuperar esta figura como herramienta de ordenamiento ambiental, productivo y ordenamiento social de la propiedad rural que puede aportar de manera significativa en el cierre de frontera agrícola, la protección de Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA), la sustitución de cultivos destinados a usos ilícitos, y como alternativa de despensa alimentaria para las ciudades.

Adicionalmente, la priorización implicará elementos para garantizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada a partir de la promoción y fortalecimiento de los modelos de economía campesina, familiar y comunitaria, reconocimiento y protección de la identidad Campesina y los procesos comunitarios, organizativos históricos o de fortalecimiento del tejido social, que garantizan la gobernanza responsable en la tenencia y el uso del suelo. Lo anterior en línea con la afirmación de la Corte Constitucional cuando reconoce que las ZRC son una figura de ordenamiento leída desde tres dimensiones. "social, político y ambiental".

## CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Corte Constitucional en las sentencias C-644 de 2012, T-763 de 2012, C-623, 2015, T-461 de 2016, SU-426 de 2016, C-077 de 2017 y SU 288 de 2022 entre otras, ha reconocido el derecho al progresivo acceso a la tierra y al territorio a los pobladores rurales para la realización de su proyecto de vida y la materialización efectiva de otros derechos sociales y colectivos, acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural y el progreso personal, familiar y social.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2014, concerniente a la realización de consulta previa en áreas donde existen territorios indígenas o territorios habitados por pueblos indígenas o tribales, declara exequibles los artículos 79, 80, 81 y 84 de la Ley 160 de 1994, garantizando con ello vigencia y constitucionalidad de la figura de las ZRC. La Corte afirma que éstas *“son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades”*.

En reciente Sentencia de tutela sobre las ZRC del Sumapaz, Lozada Guayabero y Guejar-Cafre, la Corte Constitucional de manera contundente expresó:

*“La ANT, además, dejó de lado que las comunidades campesinas son sujetos de especial protección constitucional, precisamente porque han estado sometidas a situaciones de invisibilización, vulnerabilidad y discriminación a lo largo de la historia, de manera que el actuar negligente que se evidenció en esta oportunidad no tuvo una consecuencia distinta que la de perpetuar dichas condiciones de vulnerabilidad.*

*De nada sirve la lucha histórica por la reivindicación de las comunidades campesinas, si las entidades que están a cargo de garantizar sus derechos olvidan que el acceso a la tierra contribuye a la realización de sus proyectos de vida. Se reitera que el derecho de acceso a la tierra de la población campesina permite satisfacer la dignidad humana, al hacer posible el desarrollando del plan de vida y el fortalecimiento de las condiciones de existencia de quienes conforman el campesinado colombiano, máxime si se tienen en cuenta las circunstancias generalizadas de vulnerabilidad a las que históricamente se ha tenido que enfrentar este sector de la sociedad”*

*“La entidad desconoció que **los campesinos contribuyen a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, para lo cual es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)** y demás formas de asociatividad solidaria, por lo tanto, omitió el deber de promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC”.* Sentencia T-090 2023 del 23 de marzo de 2023 Corte Constitucional.

El artículo 1 de la Ley 2294 de mayo 19 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 -Colombia Potencia Mundial de la Vida”, tiene como uno de sus objetivos *“sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”.*

El 5 de julio, el señor Presidente de la República ante los delegados y delegadas de la Convención Nacional Campesina promulgó el Acto Legislativo 01 de 2023, por medio del cual se reconoce el campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional reivindicando su relacionamiento con la tierra, la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina y satisfacción plena de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y sus derechos territoriales.

Este trascendental Acto legislativo, el cual modificó el artículo 64 de la Constitución Nacional, establece que *“El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la*

salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos. Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política”.

El artículo 1° de la Ley 160 de 1994 establece en su objeto entre otros los siguientes fines “9. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer **Zonas de Reserva Campesina** para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”.

El artículo 52 del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 4 de la Ley 160 de 1994, y dispuso que, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural se compone de ocho subsistemas que serán liderados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con una entidad adicional

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 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, Dirección de Sustitución de cultivos de uso ilícito, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias –Unidad Solidaria, según el Decreto 1406 del 29 de agosto 2023 el cual reglamenta la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

La Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la vida” en el artículo 32, modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, así:

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

(...)

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas

*de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

Por último, a partir del artículo 359 de la ley 2294 de 2023, se reglamentarán los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, una vez esto ocurra los siguientes lineamientos serán aplicables en la amazonia también con estas territorialidades.

## **LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO ESTRATEGICO DE TERRITORIOS CAMPESINOS EN EL ARCO AMAZONICO COMO CONTRIBUCIÓN A LA ESTABILIZACIÓN DE LA FRONTERA AGROPECUARIA Y LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN**

Los instrumentos de ordenamiento del régimen agrario, en particular las zonas de reserva campesina pueden contribuir a la conservación de la biodiversidad y la estabilización territorial de la Frontera Agrícola (FA) a través de Corredores de Estabilización entre Áreas Protegidas (AP), otras Áreas Especiales de Interés Ambiental (AEIA) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). En este aspecto resulta relevante que, teniendo en cuenta los presupuestos constitucionales que en la materia estableció la sentencia T-090 de 2023, se avance, desde el ejercicio misional de la Agencia Nacional de Tierras en las siguientes acciones:

- Adelantar la gestión institucional hacia una perspectiva amplia de Reforma agraria y Desarrollo Rural en el interior de la frontera agrícola que apoye la estabilización de las comunidades y la producción de alimentos en el marco de los planes integrales de la Reforma Rural Integral.
- Incorporar el ordenamiento territorial alrededor del agua para estructurar los corredores de estabilización entre áreas protegidas, áreas especiales de interés ambiental y zonas de reserva campesina en un proceso de planificación y gestión estratégica territorial y participativo que contribuya a la gobernanza territorial. Lo anterior implica focalizar el desarrollo de un programa especial de ZRC en los límites de la frontera agropecuaria construyendo corredores de estabilización de los territorios campesinos que contribuyan a frenar la expansión de la frontera agropecuaria y aportar a la protección de los Parques Naturales Nacionales y ecosistemas de páramos, entre otros.
- Fortalecer, desde el ejercicio misional, estrategias comunitarias, colectivas y de gobierno propio para la contención de la deforestación y el avance de la frontera agrícola, evitar la alteración y destrucción de áreas protegidas y ecosistemas estratégicos asociadas con procesos de zonificación, planificación y gestión ambiental del territorio, producción sostenible, generación de ingresos y aprovechamiento y uso racional de los recursos naturales conforme la política ambiental.

- Impulsar la activación de los planes de desarrollo sostenible y la consolidación de las ZRC constituidas, agilizar la delimitación y constitución de las ZRC con solicitud presentada por las organizaciones sociales y campesinas de la región del Sumapaz y Amazonía en los departamentos de Meta, Guaviare, Putumayo y Caquetá e impulsar el acompañamiento necesario para logra el goce efecivo de los derechos de estas comundiades al territorio de conformidad con las consideraciones consiycionales de la T-90/2023 y el mandato constitucional del artículo 64 de la constitución política. En ese aspecto resulta relevante identificar rutas de intervención misional en áreas de alta importancia ecosistémica colindantes de la Amazonia colombiana con procesos organizativos e institucionalidad con condiciones favorables para la gobernanza y gestión territorial, la conservación, sostenibilidad ambiental y la construcción de regiones de paz.
- Iniciar e implsar los procesos de selección y delimitación de las ZRC que se ubiquen en zonas de ampliación de la frontera agropecuaria y en áreas de influencia de ecosistemas frágiles y estratégicos en cumplimiento del artículo 81 de la Ley 160 de 1994.
- Promover fórmulas de armonización de derechos en los casos donde las ZRC coexistan en parte con territorios ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades negras, reconociendo a los sujetos de espacial protección constitucionales, sus funciones misionales territoriales, culturales e históricas.
- Garantizar el derecho de acceso a la tierra y el territorio de las poblaciones campesinas atendiendo a las garantías del debido proceso, entre ellos el principio de plazo razonable de la actuación administrativa y sin dilaciones injustificadas, así como el impulso de las actuaciones que resulten necesarias para decidir de fondo los procesos de elección y delimitación en curso.
- Impulso de las actividades productivas acordes con la protección de los recursos naturales y en armonía con las prácticas culturales, los procesos organizativos comunitarios en función de la autonomía y la gobernanza ambiental del territorio desde el reconocimiento de las comunidades locales como sujeto determinante en la conservación en consonancia con los planes de desarrollo sostenible de las ZRC.
- Promover la reconversión productiva con los sistemas silvopastoriles, agroforestales, aprovechamiento de productos no maderables del bosque y turismo de naturaleza bajo el liderazgo de organizaciones comunitarias con el acompañamiento de las entidades de los sectores agricultura y ambiental.
- Propiciar, en el marco del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y atendiendo a la condición de sujetos que aportan a la conservación de las

comunidades locales, estrategias de educación ambiental, extensión rural, acceso y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, fomento de actividades productivas sostenibles y sustentables, fortalecimiento de capacidades para la participación y toma de decisiones desde la gobernanza campesina en sus territorios.

Para complementar los anteriores lineamientos, se remiten dos documentos técnicos elaborados por la UPRA sobre “*Caracterización de Ordenamiento Social de la Propiedad y Productivo de las Zonas de Reserva Campesina constituidas*”.

Con el objeto de adelantar las funciones que corresponden al Viceministerio, se realizará el seguimiento correspondiente a la atención de los presentes lineamientos a través del Comité de coordinación y seguimiento de la política de Reforma Agraria Integral, establecido mediante la Resolución 272 del 14 de agosto de 2023 y dentro del subsistema de delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina.

Agradeciendo su atención y manifestando la disposición de este despacho en el marco de las funciones legales que le corresponden.

Atentamente,

**MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS**  
Viceministra de Desarrollo Rural

Elaboró:

German Cardoza

Asesor

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Revisó:

Ledys Lora

Viceministerio de Desarrollo Rural

Aprobó:

Martha Carvajalino

Viceministra de Desarrollo Rural