

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA: SEIS RETOS PARA SU CONSOLIDACIÓN

Fronteras interiores: diálogo y conflictos
interétnicos e interculturales

Este documento se desarrolla en el marco del proyecto “Conflictos agrarios, conflicto armado e instituciones: relaciones, interacciones y causalidades” en alianza con la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario

Autores: Carlos Duarte, Nicolas Cely, Giovanni Paez y Maritza Tangarife



Contenido

- **LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA**
- Avanzar en la constituciones de las ZRC ya solicitadas
- Apoyo técnico para la elaboración de solicitudes de ZRC
- Articular la incorporación de baldíos dentro de Zonas de Reserva Forestal bajo el marco de las ZRC
- Profundizar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos interculturales
- Implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible
- Un viejo acuerdo para nuevas realidades: la modificación del Acuerdo 024 de 1996 y un nuevo decreto del sector agricultura para las ZRC

En diciembre del año pasado, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la entidad rectora de tierras en el país, informó sobre la constitución de cuatro nuevas Zonas de Reserva Campesina (ZRC); las cuales fueron aprobadas por parte de su Consejo Directivo.

La decisión significa un hecho histórico para el reconocimiento de las territorialidades campesinas en el país que se encontraba en mora, con tímidos esfuerzos de los gobiernos anteriores, aun cuando se trata de una figura legal reconocida en la norma.

Todo parece indicar que bajo el actual gobierno la figura cobrará gran relevancia para la transformación de los territorios rurales. Más aún, cuando en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia: Potencia Mundial de la Vida”, el derecho humano a la alimentación constituye uno de sus ejes de transformación, y el campesinado se define como uno de los actores diferenciales para el cambio.

Después de 8 años de acompañamiento por parte del Instituto de Estudios Interculturales a los procesos de ZRC y en el marco del proyecto Conflictos agrarios, conflicto armado e instituciones adelantado bajo la sombrilla del [Observatorio de Tierras](#) de las Universidades Rosario, Nacional y Javeriana(s), planteamos el presente dossier que tiene como propósito exponer los desafíos más icónicos que tiene el gobierno nacional para la constitución y consolidación de las ZRC.



imagen: Freepik.es/wirestock

LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

Las ZRC fueron creadas por la Ley 160 de 1994 – ley de reforma agraria-, como un instrumento de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio por parte de las comunidades campesinas.

Esta figura busca detener los procesos de acaparamiento y concentración de la propiedad rural; a la par que contribuye en la superación de las causas originarias de los conflictos agrarios, al fomento y estabilización de la economía campesina, y al cierre de la frontera agropecuaria.

Sin embargo, en la práctica su implementación ha sido insuficiente, a pesar de los esfuerzos que las mismas comunidades campesinas han emprendido para constituir las de facto en sus territorios con sus propios medios.

Prueba de lo anterior es que después de 25 años de haber sido constituida la primera ZRC en 1997, solo se habían constituido siete ZRC: seis por parte del

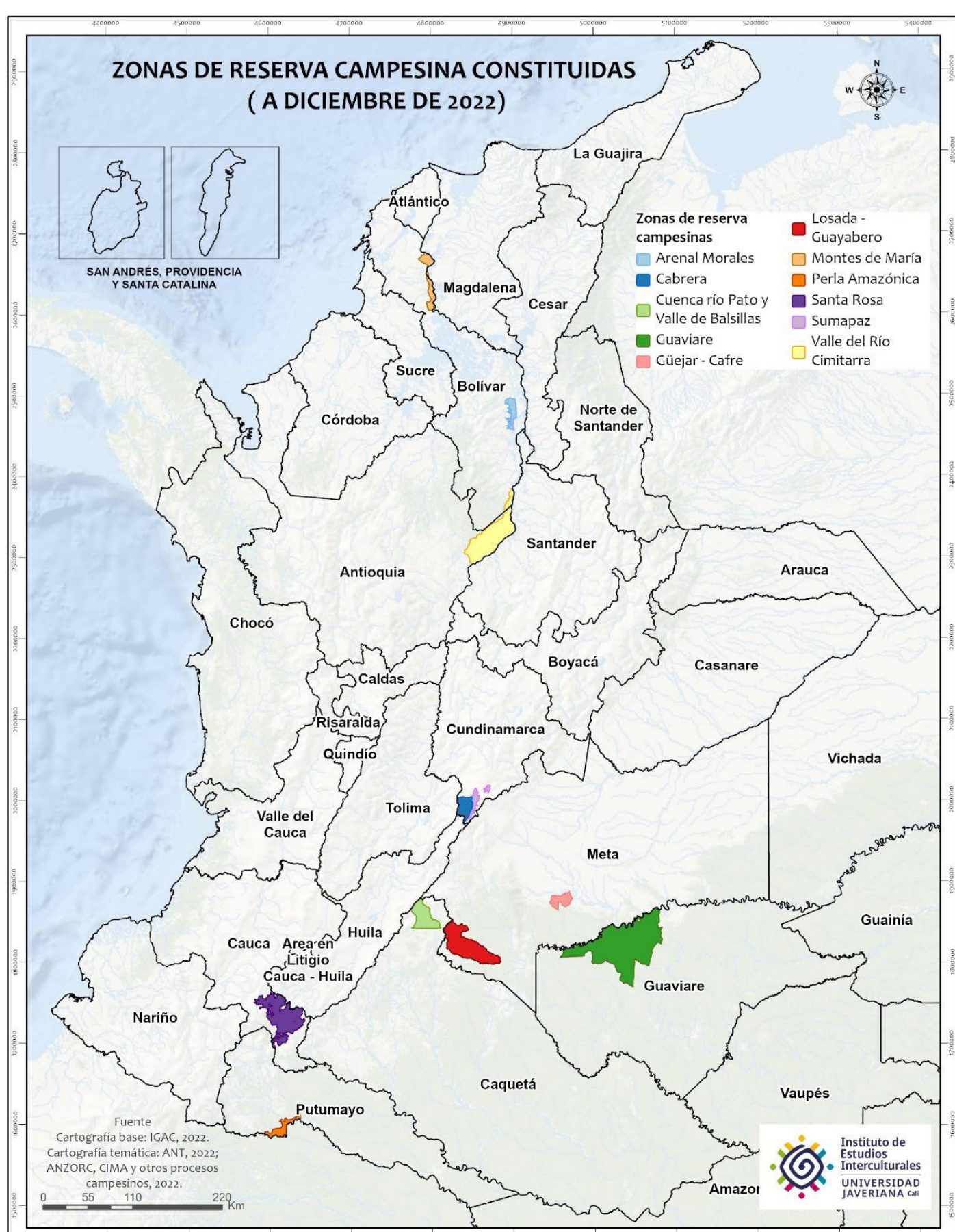
Incora, ninguna por parte del extinto Incoder (lo cual es más que diciente), y solamente una por parte de la ANT, que corresponde a la ZRC Montes de María II en el año 2018.

En contraposición, solicitudes que tenían hasta diez años de haber sido radicadas permanecían inconclusas, como es el caso de las ZRC de Sumapaz, Guejar Cafre y Losada Guayabero, que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela en diciembre de 2020 por parte de las organizaciones campesinas que las impulsaban.

Por eso resulta tan importante el paso que dio la ANT en diciembre del 2022, porque en un mes se constituyeron más de la mitad de las ZRC que se habían constituido en un período de 25 años. Actualmente existen 11 ZRC constituidas (ver mapa 1), las cuatro nuevas ZRC que se integran al ordenamiento territorial del país son las siguientes.

| Zonas de Reserva Campesina aprobadas por el Consejo Directivo de la ANT en diciembre de 2022 | | | |
|--|----------------------------|---------------------|------------------|
| Nombre ZRC | Ubicación | Área | #Beneficiarios |
| La Tuna | Santa Rosa (Cauca) | 176.150 ha +2.038m2 | 5.383 habitantes |
| Sumapaz | Localidad 20 de Bogotá | 22.765 ha | 1.723 habitantes |
| Guejar-Cafre | Puerto Rico (Meta) | 33.694 ha | 1.246 habitantes |
| Losada-Guayabero | La Macarena y Uribe (Meta) | 163.906 ha | 7.646 habitantes |

Mapa 1. Zonas de Reserva Campesina constituidas (a diciembre de 2022)



La constitución de las cuatro ZRC es un reflejo del cambio en el tratamiento institucional hacia los campesinos por parte del nuevo gobierno. Así lo manifestó el presidente Gustavo Petro en su intervención en la apertura de la Convención Nacional Campesina el pasado 2 de diciembre en la Universidad Nacional, con la que se pretendía sellar la nueva alianza Estado-movimiento social campesino:

“la capacidad que tendría el campesinado de Colombia si se le ayuda, si se le acompaña, si hay un Estado aliado al campesino, que es lo que yo busco construir, la alianza Estado-campesinado, le podría producir a Colombia su desarrollo económico, su industrialización, su democracia, su libertad, su paz, porque aquí estamos hablando entonces de paz”.

Justamente, entre las principales conclusiones de la Convención Nacional Campesina, se encuentra la inclusión de un artículo en el Plan Nacional de Desarrollo como parte del capítulo campesino, para el “reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas”.

Se propone, entre otras disposiciones, una modificación al artículo 80 de la Ley 160 de 1994 para incorporar la creación del Sistema Administrativo Nacional de ZRC; la creación del Programa Nacional

de ZRC; y la sustitución del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del Incora, para simplificar y efectivizar los procedimientos de constitución y fortalecimiento de las ZRC.

Entendiendo el contexto anterior planteamos los siguientes seis retos para mejorar el alcance, e implementación de la figura de ZRC en el país.

1. Avanzar en la constituciones de las ZRC ya solicitadas.
2. Mejorar el apoyo técnico para la elaboración de solicitudes de ZRC.
3. Articular la incorporación de baldíos dentro de Zonas de Reserva Forestal bajo el marco de las ZRC.
4. Profundizar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre aspiraciones territoriales de comunidades campesinas y pueblos étnicos.
5. Implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible.
6. Modificación del Acuerdo 024 de 1996 y un nuevo decreto del sector agricultura para las ZRC.

Avanzar en la constituciones de las ZRC ya solicitadas

El IEI realizó un diagnóstico de las solicitudes de constitución de ZRC que cursan en la ANT, con el objetivo de definir el universo de los procesos y su estado actual. Es importante aclarar que incluye únicamente aquellas solicitudes que han sido radicadas formalmente ante la autoridad de tierras competente, y no aquellas que se encuentran todavía en proyección, que son muchas más.

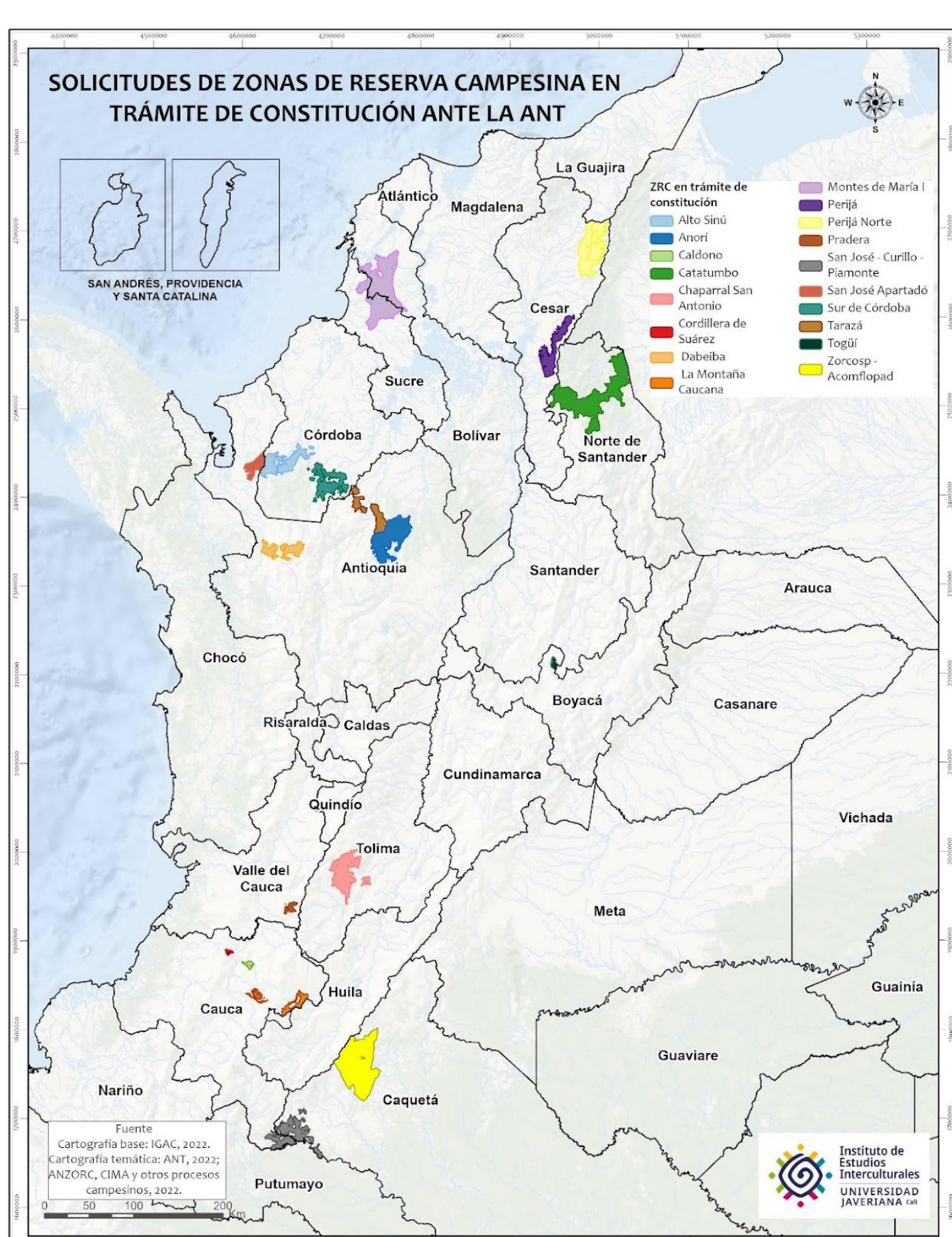
Hemos agrupado las solicitudes en dos grupos:

- solicitudes que cursan trámite en la ANT (tabla 1)
- y solicitudes archivadas por la ANT –que resultan igualmente importantes porque son la expresión de una voluntad por constituir ZRC, cuyos procesos podrían reactivarse- (tabla 2).

Tabla 1 - Solicitudes en trámite en la ANT (a diciembre de 2022)

| Nombre | Departamento | Municipios | Organización social | Área solicitada | Fecha solicitud | Estado |
|-----------------------------------|--------------------|---|--|-----------------|---|---|
| ZRC Montes de María | Bolívar y Sucre | María la Baja, San Juan, Nepomuceno, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Córdoba, San Onofre, Toluvié, Colosó, Chalcán, Morroa, Los Palmitos, Ovejas | Asociación de Trabajadores Agropecuarios y campesinos del Departamento de Sucre - Asoctrades CIZRCMMA | 380.000 Ha | 29/01/2011 | En actualización del Plan de Desarrollo Sostenible. En proceso de definición metodológica del proceso de Consulta Previa con comunidades étnicas. |
| ZRC Togüí | Boyacá | Togüí | Asociación Campesina de Togüí (ASCAMUTOOCO) Corporación Ambiental Unidos por El Ubaza | 6.960,57 Ha. | 28/06/2021 | En construcción del Plan de Desarrollo Sostenible. |
| ZRC Cabecezas Ortigueza-San Pedro | Caquetá | Montañita, Florencia, Paujil y Doncello | Asociación Campesina Cordillera Municipios de Montañita, Florencia, Paujil y Doncello - ACOMFLO-PAD. Corporación para el Desarrollo Sostenible del sur de la Amazonía-COR-POAMAZONÍA | 233.065 Ha. | 17/02/2020 | Pendiente de auto de inicio de trámite del procedimiento. |
| ZRC Sur del Caquetá | Caquetá y Cauca | San José del Fragua, Curillo y Piedemonte (Cauca) | Asociación Municipal de Trabajadoras y Trabajadores, Campesinas y Campesinos de San José del Fragua-Portales del Fragua, ASMRAC-CURC, Asociación Sindical de Campesinos y Campesinas de Piedemonte Cauca Campesina (ASINTRACAMPIC) | 101.281,24 Ha. | 17/02/2020 | Pendiente de auto de inicio de trámite del procedimiento. |
| ZRC Montaña Caucana | Cauca | Inzá, Totoró, Silvia | Asociación Campesina de Inzá Tierradentro -ACIT-, Asociación de Trabajadores campesinos de la Zona de Reserva Campesina del municipio de Totoró -ASOCAT- | 89.813 Ha. | 10/05/2011 (Remitida nuevamente el 22/06/2020) | Para inicio de construcción de Plan de Desarrollo Sostenible. Procede Consulta Previa. |
| ZRC Suarez | Cauca | Suarez | Asociación de Trabajadores campesinos de la cordillera del municipio de Suarez -ASOCORDILLERA- | No se indica. | 23/06/2017 Se realizó nuevamente solicitud el 09/05/2022 | Sin auto de inicio. |
| ZRC Caldone | Cauca | Caldono | Juntas de Acción Comunal del municipio de Caldono | No se indica. | 07/07/2021 | Para inicio de construcción de Plan de Desarrollo Sostenible. Procede Consulta Previa. |
| ZRC Cuenca Rio las Piedras | Cauca | Popayán | Asociación Campesina municipio de Popayán -Red de Reservas Naturales (ASOCAMPO) | No se indica. | Primera solicitud de 2018, sin respuesta. Segunda solicitud el 16/05/2022 | Procede Consulta Previa. En verificación de polígono por ANT. Prentensión discontinua. |
| ZRC Cajibío | Cauca | Cajibío | Asociación de Trabajadores de Cajibío | 55.121 Ha. | 30/11/2021 | Procede Consulta Previa. |
| ZRC Perijá | Cesar | Chiriguana, Curumani, Chimichagua, Pailitas | Juntas de Acción Comunal -JAC- de San Isidro, Pailitas, Barro Blanco, Rivera, Los Llanos, El Terror, Vereda la Paz, La Floresta y Curumani, ANUC Chimichagua, y la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios - ASOPROACUR. | 150.000 Ha. | 04/05/2011 | Suspendida por orden de sentencia T-713-2017. |
| ZRC Perijá Norte | Cesar | Codazzi, San Diego, la Paz y Manaure. | Asociación Campesina de la Serranía del Perijá Norte. | No se indica. | Segundo semestre de 2016 | Suspendida por orden de sentencia T-713-2017. |
| ZRC Catatumbo | Norte de Santander | El Tarra, Tibu, Teorama y Convención, El Carmen, San Calixto, Hacari | Asociación Campesina de Catatumbo -ASCAMCAT- | 353.000 Ha. | 25/02/2011 | En construcción de Plan de Desarrollo Sostenible. Proceso vinculado por la Sentencia T-052 de 2017 |
| ZRC Chaparral-San Antonio | Tolima | Chaparral, San Antonio | Asociación de Trabajadores ZRC Chaparral y San Antonio (Tolima) | 119.568 Ha. | Junio de 2020 | En construcción de Plan de Desarrollo Sostenible. Procede Consulta Previa. |
| ZRC Pradera | Valle del Cauca | Pradera | Asociación de Trabajadores campesinos del Valle del Cauca -ASTRACAVAL- | 7.235,17 Ha. | 28/05/2014 | En construcción de Plan de Desarrollo Sostenible. |
| ZRC San José Apartadó | Antioquia | San José de Apartadó | Asociación Campesina de San José de Apartadó -ACASA- | 34.765 Ha. | 24/12/2021 | Sin auto de inicio. Procede Consulta Previa. |
| ZRC Dabciba | Antioquia | Dabciba | Asociación Campesina del Occidente de Antioquia -ASCOA- | 45.300 Ha. | 24/12/2021 | Sin auto de inicio. Procede Consulta Previa. |
| ZRC Sur Córdoba | Córdoba | Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré | Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba -ASCSUCOR- | 80.516 Ha. | 24/12/2021 | Sin auto de inicio. Procede Consulta Previa. |
| ZRC Alto Sinú | Córdoba | Tierralta | Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú -ASODECAS- | 80.736 Ha. | 24/12/2021 | Sin auto de inicio. |
| ZRC Anorí | Antioquia | Anorí | Asociación Campesina del Norte y Nordeste de Antioquia -ASCNA-, Corporación para el Desarrollo y la Investigación Rural en Antioquia -CODEIR- y la Corporación Consejo Mayor Comunitario -AZA. | 125.512 Ha. | 24/12/2021 | Sin auto de inicio. |
| ZRC Tarazá | Antioquia | Tarazá | Asociación de Campesinos del Bajo Cauca -ASOCBAC- | 53.625 Ha. | 24/12/2021 | Sin auto de inicio. |

Mapa 2. Solicitudes de ZRC en trámite en la ANT (a diciembre de 2022)



Como se puede observar en la Tabla 1, hay 20 solicitudes en trámite en la ANT, cinco de estas tienen al menos ocho años de haber sido radicadas ante el extinto Incoder. Además, se han radicado 15 solicitudes antes de la actual ANT, que asumió las funciones del Incoder en el año 2015.

Las ZRC de Catatumbo, Perijá o Montes de María I, por ejemplo, llevan más de diez años en proceso de constitución sin ver la luz al final del túnel. En ese sentido, si bien las cuatro ZRC constituidas el pasado mes de diciembre significan un logro importante, persiste todavía un rezago notorio frente a la resolución de los procesos pendientes.

Se debe advertir, además de la evidente necesidad de aumentar la capacidad técnica para dar trámite a estas solicitudes, la importancia de definir un período de tiempo estándar para el procedimiento administrativo de constitución de ZRC.

Es preciso recordar que el Tribunal Superior Judicial de Bogotá se manifestó de la siguiente manera en el marco de la tutela interpuesta por las organizaciones impulsoras de las ZRC Sumapaz, Lozada Guayabero y Guejar Cafre, con administración de la dilación injustificada de los procesos administrativos delimitada y constitución de las ZRC:

“Aunque el Tribunal no desconoce los argumentos expuestos por la ANT, tampoco es posible someter a los actores, quienes hicieron lo de su cargo, a un trámite cuya duración es indeterminada, por la falta de coordinación entre las entidades o la ausencia de impulso por parte de la ANT” (Tribunal Superior Judicial de Bogotá, Sala Penal, 26 de abril de 2021).

En ese orden de ideas, si bien el proceso de constitución de ZRC reviste de una complejidad que no tiene otros procedimientos, en la medida en que supone la concurrencia de diferentes actores, tanto del sector agricultura, como del sector ambiente, así como entidades del nivel nacional y territorial.

Esta no puede ser una excusa para prolongar indefinidamente los procesos sin presentar demostraciones de las actuaciones que adelanta ANT para concluir con estos.

El represamiento de las solicitudes ocurre desde su misma recepción. De acuerdo al Código del Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011), si transcurridos tres meses a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado una respuesta que la resuelva, se debe entender como una respuesta negativa.

Esta figura se conoce como "silencio negativo". En ese orden de ideas, si la ANT no se pronuncia sobre una solicitud recibida, la organización impulsora debería entender su solicitud como denegada, y podría interponer un recurso al acto presunto.

En esa misma línea argumentativa, hay que señalar que el procedimiento de constitución de ZRC no tiene un término definido para su resolución, lo que ha derivado en una prolongación injustificada de los procesos.

Quizás la etapa más extensa es la construcción participativa del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), el documento guía de la ZRC, que en algunos casos ha tomado incluso años.

Esto ha derivado en un círculo vicioso, en el que la dilación en la construcción de los PDS conmina una

y otra vez a su actualización, lo cual se traduce en un detrimento de los recursos públicos destinados para este fin, sin mencionar la prolongación arbitraria en la garantía de los derechos territoriales de los campesinos, que es todavía más grave.

Por este motivo, es conveniente definir para el proceso unos tiempos estándar que sirvan de guía para cada etapa, especialmente para la construcción de los PDS, al que se le podría asignar un término de seis meses.

Si cumplidos los seis meses no se ha concluido con la construcción del PDS, la ANT debería dar cuenta de las acciones desarrolladas durante este período encaminadas a la elaboración del PDS -y en general para la constitución de la ZRC- que justifiquen un plazo razonable para finalizar esta etapa.

Apoyo técnico para la elaboración de solicitudes de ZRC

En segundo lugar, hay un conjunto de al menos 13 solicitudes de ZRC que fueron desestimadas por la ANT, en razón de que no cumplían a cabalidad con los requisitos previstos en el artículo 5 –sobre el contenido de la solicitud- del Acuerdo 024 de 1996, en el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC. Según el Acuerdo, el contenido de la solicitud debe incluir lo siguiente.

La exposición de motivos que la sustenten.

La descripción general del área geográfica, identificada por sus linderos, características agroecológicas y socioeconómicas, problemas y posibles soluciones.

Los beneficios que representaría la constitución de la ZRC.

Los 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.

En la tabla 2, se relacionan las solicitudes que se radicaron incompletas y que deben ser subsanadas y remitidas nuevamente a la ANT.

En la mayoría de casos, las solicitudes carecen de la descripción general del área geográfica, identificada por sus linderos, lo que pone de presente las dificultades técnicas de las organizaciones de base para georreferenciar el área de la pretensión territorial, sobre todo cuando a estos se les exige un tipo de plano con coordenadas de los límites del polígono de la ZRC.

Sobre este aspecto, convendría simplificar el proceso, y permitir un polígono general que relacione las veredas que conformarían la ZRC, incluso a mano alzada si es preciso, como sucede con los croquis que realizan los pueblos indígenas para la solicitud de constitución/ampliación de resguardos indígenas. En un momento posterior, la ANT podría encargarse de la georreferenciación del polígono.



imagen: Freepik.es/jcomp

Tabla 2 - Solicitudes archivadas o no iniciadas (a diciembre de 2022)

| Nombre | Departamento | Municipio | Organización | Área solicitada | Fecha de solicitud | Estado |
|----------------------------|--------------|--|---|-----------------|---|--------------|
| ZRC Calderón | Amazonas | Leticia | Junta de acción comunal del Calderón "Comunidad León de Judá" | 120 Ha | 06/11/2007 | Para cierre. |
| ZRC Arauca | Arauca | Arauca, Arauquita, Puerto Rondón, Tame | Asociación Campesina de Arauca -ACA- | No se indica. | 12/06/2012 | No se sabe. |
| ZRC Páez | Cauca | Páez | Asociación Campesina del municipio de Páez -ASCAMP- | 26.410 Ha. | 16/05/2011 | Archivada |
| ZRC Miranda | Cauca | Miranda | Asociación Pro-constitución de la Zona de Reserva Campesina en el Municipio de Miranda -ASPROZONAC- | No se indica. | 10/10/2011 | Archivada |
| ZRC Caloto | Cauca | Caloto | Asociación de Trabajadores de la Zona de Reserva Campesina Municipio de Caloto -ASTRACAL- | No se indica. | 10/10/2011 (se volvió a enviar solicitud el 04/07/2017) | No se sabe. |
| ZRC Corinto | Cauca | Corinto | Asociación Pro-constitución de la Zona de Reserva Campesina Municipio de Corinto -ASPROZOC- | No se indica. | 10/10/2011 | Archivada |
| ZRC Macizo Colombiano | Cauca | La Vega | Proceso Campesino y Popular La Vega | 35.000 Ha. | 12/06/2012 | Archivada |
| ZRC Piendamó | Cauca | Piendamó | Asociación de Trabajadores Campesinos de Piendamó -ATCP- | 18.000 Ha. | 22/07/2013 | Archivada |
| ZRC Sur del Cauca | Cauca | Argelia, Balboa, Patía | Asociación de Campesinos Trabajadores de Argelia -ASCAMTA- Asociación de Trabajadores Campesinos del Patía -AGROPATIA- Asociación de Pequeños Agricultores del Balboa ACPAB | No se indica. | 10/01/2014 | Archivada |
| ZRC El Roble (Zona Centro) | Cauca | Popayán, Sotará, Totoró, Timbío | CIMA-CNA | No se indica. | 31/01/2018 (sin radicado) | Para cierre. |
| ZRC Sucre | Cauca | Sucre | Asociación de Trabajadoras y Trabajadores Campesinos de Sucre -ASTRAC-SUCRE- | No se indica. | 23/06/2017 | Para cierre. |
| ZRC Quindío | Quindío | No se indican. | ASONALVEC-VERCAFE | No se indica. | 15/10/2014 | Para cierre. |
| ZRC Santander | Santander | Sabana de Torres, Lebrija, Río Negro, Bucaramanga, Girón | Asociación Campesina de Santander (ASOGRAS) | 1.1550.000 Ha. | 17/01/2012 | Para cierre. |

La ANT inició un ejercicio de acompañamiento con las organizaciones sociales del Cauca a las cuales les había archivado su solicitud para brindar apoyo técnico para su subsanación y ajustarlas conforme a los requisitos de la norma.

Si bien el contenido general de la solicitud y su radicación son de resorte de las organizaciones sociales, la ANT debería involucrarse más en el inicio del proceso, en la manera cómo se construyen las solicitudes, que no solo significa poner a disposición un equipo técnico para georreferenciar un polígono, sino orientar a las organizaciones sociales respecto a los objetivos de la figura, sus alcances, sus limitaciones, sus beneficios y las etapas del procedimiento.

Un acompañamiento de este tipo, lejos de representar una carga adicional para la entidad, le ahorra retrocesos. Pues posibilita, por ejemplo, la validación temprana del polígono con territorialidades

étnicas constituidas o en solicitud, u otras figuras de ordenamiento social y ambiental del territorio. También debe verse como un levantamiento temprano de información e insumos para la construcción del Plan de Desarrollo Sostenible.

Este apoyo técnico para la elaboración de las solicitudes no involucra el tiempo de la naturaleza del proceso, pues como lo indica el Acuerdo 024, el trámite para la constitución de las ZRC puede ser iniciado por el Incora –en este caso por la ANT-, de oficio o a solicitud de las organizaciones o autoridades previstas en la norma para tal fin.

Esto significa que la autoridad de tierras está en la capacidad de iniciar de oficio el trámite de constitución de una ZRC, y esto incluye desde luego todo lo correspondiente a la preparación de la solicitud.

Articular la incorporación de baldíos dentro de Zonas de Reserva Forestal bajo el marco de las ZRC

En una [entrada anterior](#), se explicó la necesidad de posibilitar la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959 para campesinos y campesinas que allí habitan a través de una figura de títulos que contengan restricciones de uso.

Los llamados títulos verdes o ecológicos permitirían conciliar el derecho a la tierra y al territorio de los campesinos en estas áreas, con la imperativa protección de ecosistemas estratégicos que allí se encuentran.

Una de las razones que se arguyen para una medida de este tipo es que brindaría un impulso definitivo a la constitución de ZRC, ya que bajo el régimen actual, las ZRC no pueden ser constituidas -entre otras áreas- al interior de las Reservas Forestales de la Ley 2da de 1959.

Para su constitución se debe realizar la sustracción de estas áreas por medio de una solicitud al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a

las resoluciones 293 de 1998 y 629 de 2012, para adelantar adjudicaciones de tierras para la reforma agraria.

Como se puede ver en la tabla 3, de las 20 solicitudes que se encuentran actualmente en trámite en la ANT, hay al menos seis que presentan algún tipo de traslape con reservas forestales de la Ley 2da, lo cual representa en total alrededor de **516.138 hectáreas**.

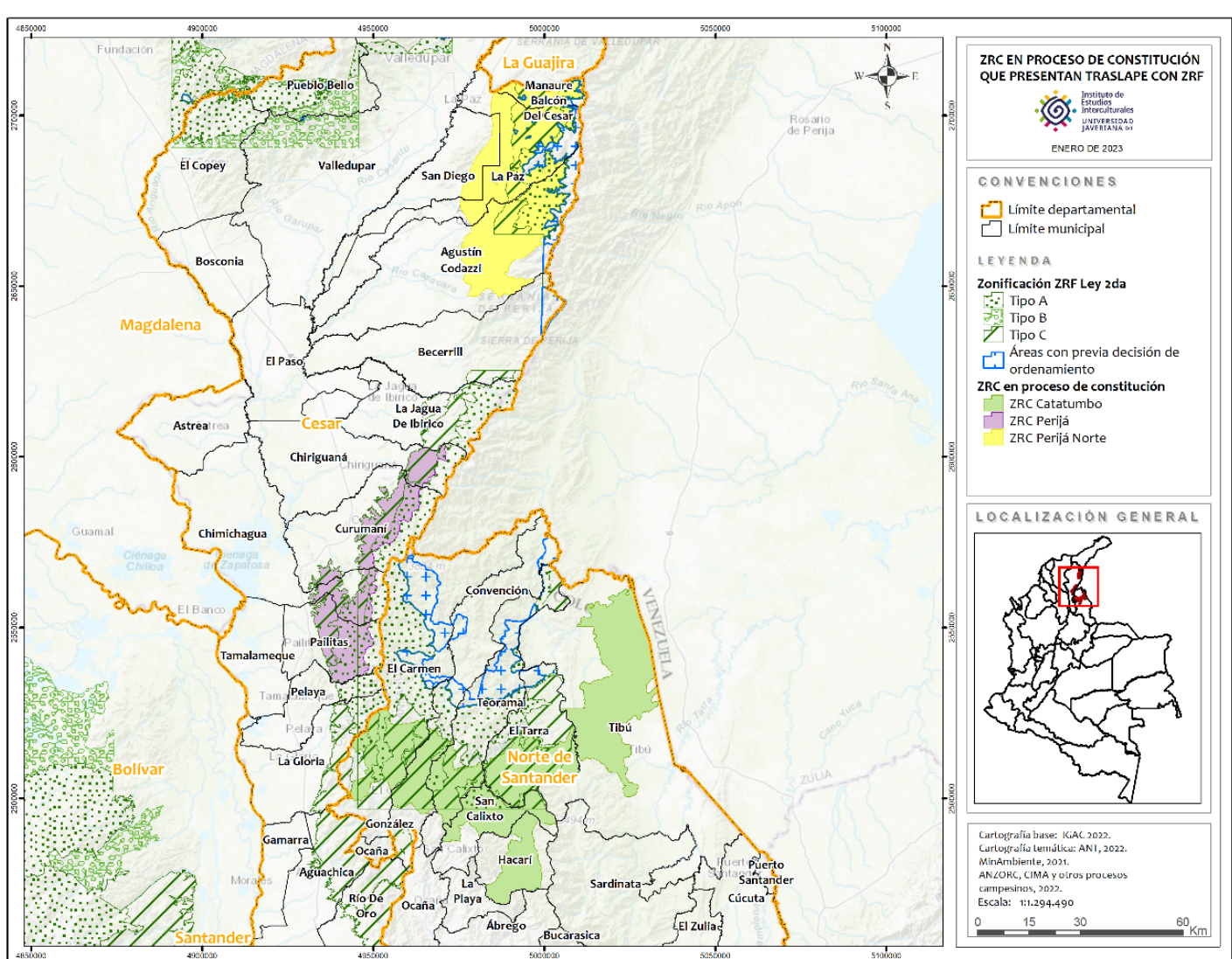
Sobre estas tierras se tendrían que adelantar procesos de sustracción de ZRF, o en su defecto, redefinir la pretensión territorial para excluir el área de ZRF, como lo han hecho algunas organizaciones debido a lo dispendioso que implica el procedimiento de sustracción.

Igualmente, se podría -de ser aprobado- implementar el modelo concesional por 30 años sobre las expectativas de ZRC que se propone en el Artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno.

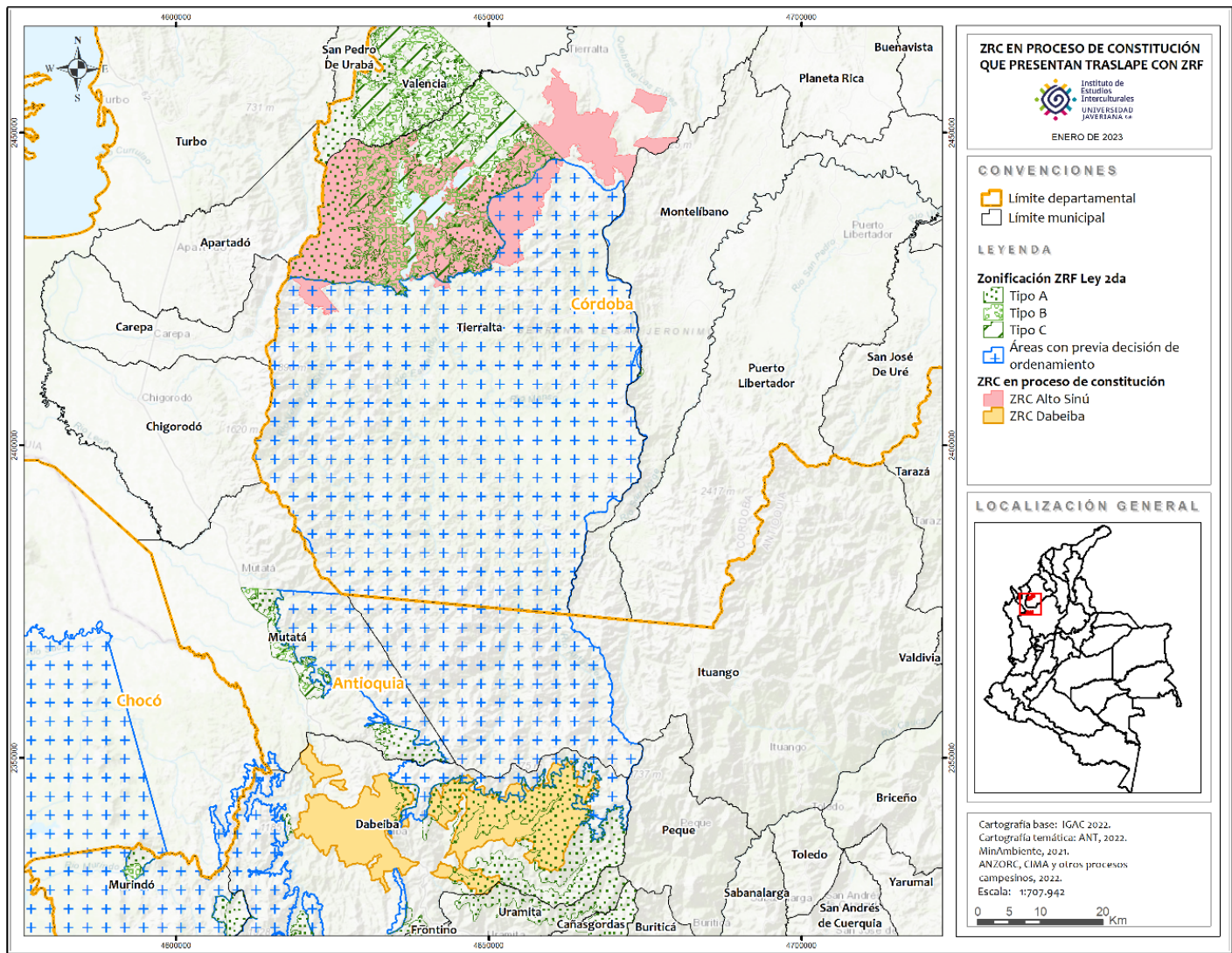
Tabla 3 - Solicitudes archivadas o no iniciadas (a diciembre de 2022)

| Zona de reserva campesina | Área (ha) ZRC en shp | Zonificación ZRF Ley 2da de 1959 | Área (ha) de traslape ZRF |
|---------------------------------|----------------------|---|---------------------------|
| ZRC Alto Sinú | 80.376,98 | Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento | 10.817,66 |
| | | Tipo A | 24.818,55 |
| | | Tipo B | 20.928,35 |
| | | Tipo C | 9.347,11 |
| | | Total | 65.911,67 |
| ZRC Catatumbo | 238.797,48 | Tipo A | 24.568,47 |
| | | Tipo C | 85.678,95 |
| | | Total | 110.247,42 |
| | | Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento | 1.968,99 |
| ZRC Dabeiba | 46.397,71 | Tipo A | 19.986,48 |
| | | Total | 21.955,47 |
| | | Tipo A | 31.587,06 |
| | | Tipo C | 43.127,98 |
| ZRC Perijá | 74.823,91 | Total | 74.715,04 |
| | | Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento | 430,51 |
| | | Tipo A | 26.587,14 |
| | | Tipo C | 34.874,70 |
| ZRC Pradera | 9.673,72 | Total | 61.892,34 |
| | | Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento | 1.234,48 |
| | | Tipo A | 1.305,99 |
| | | Tipo B | 5.669,87 |
| ZRC Cabeceras Ortegua-San Pedro | 232.985,85 | Total | 8.210,34 |
| | | Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento | 903,90 |
| | | Tipo A | 94.063,15 |
| | | Tipo B | 78.241,45 |
| Total | 173.208,49 | | |

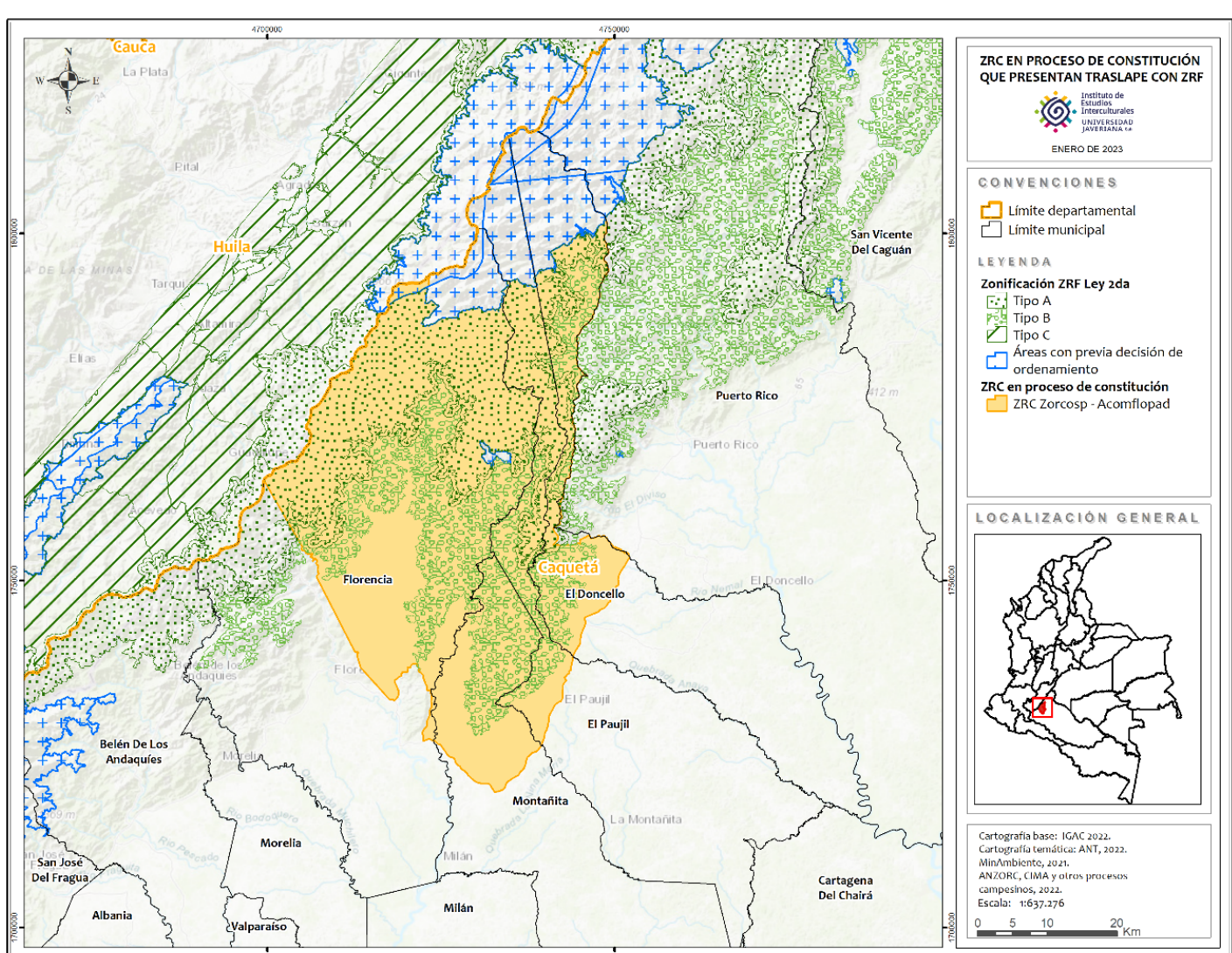
Mapa 3. Traslape entre ZRF y ZRC en región nororiente (Catatumbo, Perijá y Perijá Norte)



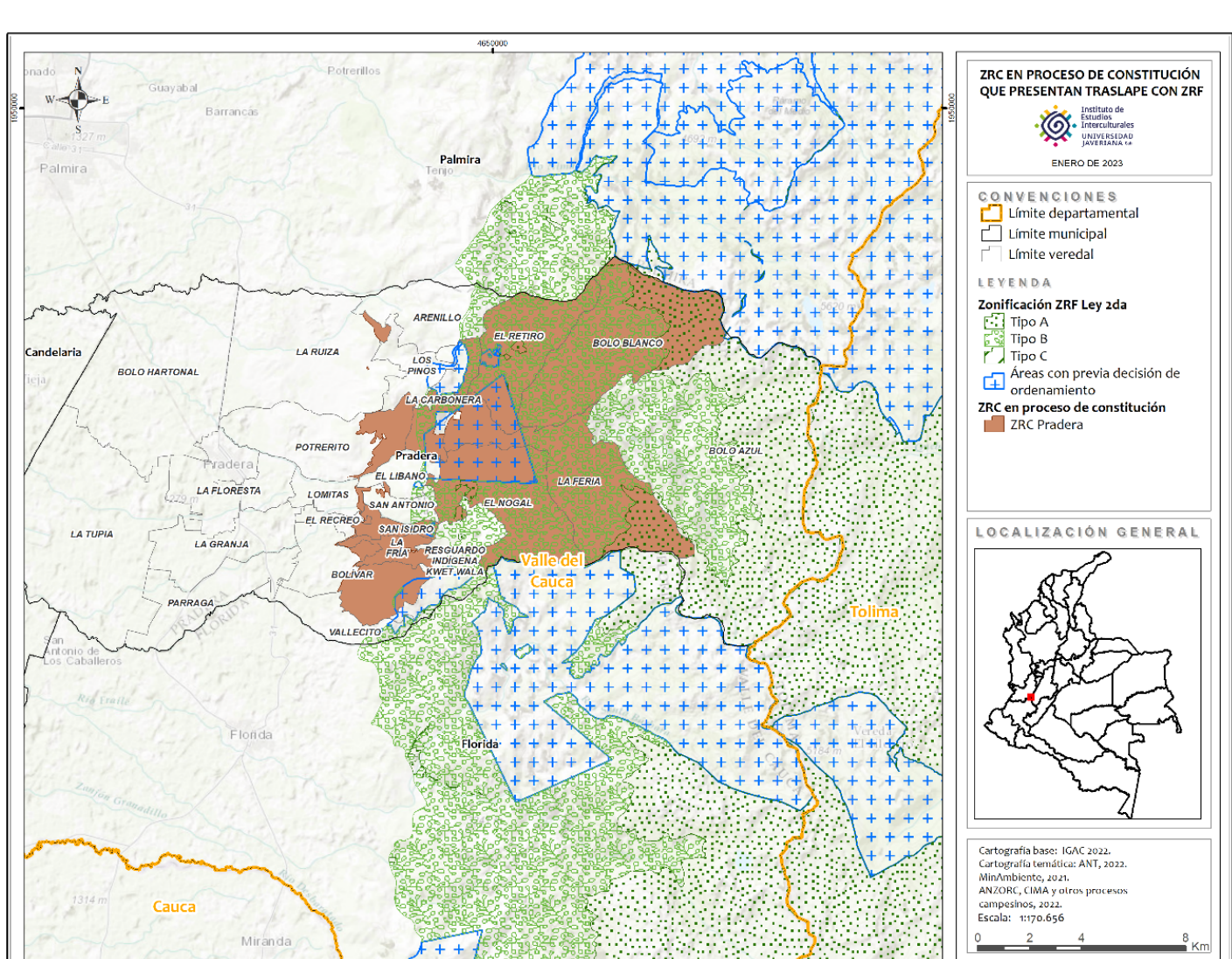
Mapa 4. Traslape entre ZRF y ZRC en región noroccidente (ZRC Alto Sinú y ZRC Dabeiba)



Mapa 5. Traslape entre ZRF y ZRC en región suroriente (ZRC Cabeceras Ortega-San Pedro)



Mapa 6. Traslape entre ZRF y ZRC en región occidente (ZRC Pradera)



Las ZRC podrían ser un instrumento efectivo para adelantar una política de titulación para campesinos que habitan en ZRF de la Ley 2da, ya que por definición suponen un proceso de regulación de la ocupación y aprovechamiento de los baldíos, así como de concertación entre el Estado y las comunidades campesinas respecto al ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio.

Armonizar las ZRC con las ZRF permitiría cumplir con al menos dos propósitos centrales para los cuales fueron creadas las ZRF: controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria y consolidar el desarrollo sostenible de la economía campesina.

Además, por medio de las ZRC, se podría controlar un indeseado proceso de acumulación de tierras al interior de ZRF. Como lo establece la misma figura, cualquier procedimiento de adquisición de predios rurales que se adelante al interior de la ZRC busca prevenir o corregir la concentración del dominio o tenencia de la tierra, o su fraccionamiento antieconómico, para su equitativa redistribución entre los beneficiarios señalados en el acuerdo, mediante la regulación de las áreas máximas que pueden tenerse en propiedad por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso (Artículo 10 sobre Adquisición de Tierras, Acuerdo 024 de 1996 del Incora).

Profundizar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos interculturales

Se pueden presentar 16 solicitudes que cursan trámite en la ANT que identifican algún tipo de traslape con pretensiones territoriales de pueblos étnicos, o que, por su área colindante, hay una relación espacial con grupos étnicos, y por tanto requieren adelantar procesos de consulta previa (Ver tabla 4).

Conforme al artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 del extinto Incora, no procede la constitución de ZRC, en los territorios indígenas según lo previsto en los artículos 2 y 3 del Decreto 2164 de 1995, y en las áreas o regiones que deban titularse colectivamente a las comunidades negras conforme lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.



Tabla 4 - Solicitudes archivadas o no iniciadas (a diciembre de 2022)

| Solicitud | Departamento | Municipio | Comunidades que presentan traslape y/o requerimiento de consulta previa |
|-------------------|--------------------|----------------------|---|
| Montes de María I | Bolívar | Chalán | Comunidades Indígenas: Cabildo Indígena La Libertad (San Onofre), Cabildo Indígena Palo Alto (San Onofre), Cabildo Indígena Pajonal (San Onofre), Cabildo Indígena Gambote (San Onofre), Cabildo Indígena San José de Almagra (Ovejas), Cabildo Indígena Vilú, (San Onofre), Comunidad Indígena San Rafael Alto Galapa (Ovejas), Nuevo Porvenir de Retiro (María La Baja), Compañía Indígena La Pista (María La Baja), La Esmeralda de Colosó (Colosó). |
| | | Los Palmitos | |
| | | Morroa | |
| | | Ovejas | |
| | Sucre | San Onofre | |
| | | Toluviejo | |
| | | El Carmen de Bolívar | |
| | | María La Baja | |
| Catatumbo | Norte de Santander | San Jacinto | Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras: Consejo Comunitario San Cristóbal Eladio Ariza (San Jacinto), Consejo Comunitario de María La Baja (María La Baja), Consejo Comunitario Macajan (Tolú Viejo), Consejo Comunitario Renaciente (San Onofre), Consejo Comunitario El Nispero, (María La Baja), Consejo Comunitario Flamenco (María La Baja), Consejo Comunitario Mampujan (María La Baja). |
| | | San Juan Nepomuceno | |
| | | Tibú | |
| | | El Carmen | |
| | | Hacarí | |

| Solicitud | Departamento | Municipio | Comunidades que presentan traslape y/o requerimiento de consulta previa |
|------------------------|--------------|----------------------|--|
| | | San Calixto | |
| | | Teorama | |
| Montaña Caucana | Cauca | Inzá | Comunidades Indígenas: Resguardos Indígenas Coloniales San Andrés de Pisimbalá y Paniquita, de la Etnia Nasa, Resguardos Indígenas La Gaitana, Jebalá, Novirao, Polindará, Quintana, Parcialidades Indígenas La Reforma Alto San Miguel y Turmina. |
| | | Totoró | |
| Caloto | Cauca | Caloto | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Corinto López Adentro. |
| Cajibío | Cauca | Cajibío | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena XAYU'CE FXIW. Resguardo Indígena PATHYÚ. Parcialidad Indígena Cofradía. Parcialidad Indígena Kurak Chak. Consejo Comunitario: Consejo Comunitario Palenque Raíces Africanas Solicitado. Consejo Comunitario San José La Laguna y El Arado. |
| Entre Ríos | Cauca | Patía | Comunidades Indígenas: Parcialidad Indígena Inti Yaku. Consejo Comunitario: Consejo Comunitario Nueva Esperanza del Hoyo Patía |
| | | El Tambo | |
| | | La Sierra | |
| | | Rosas | |
| Caldono | Cauca | Caldono | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Las Mercedes. Parcialidad Indígena Ovejas Siberia |
| Sur del Caquetá | Caquetá | San José del Fragua | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena San Gabriel del Fragua. Resguardo Indígena San José de Inchiyaco. Resguardo Indígena Wasipanga. Resguardo Indígena La Leona. Resguardo Indígena San Rafael Yurayaco. Resguardo Indígena El Portal. Resguardo Indígena San Miguel. Resguardo Indígena San Antonio del Fragua y Las Brisas. |
| | | Curillo | |
| | Cauca | Piamonte | |
| Chaparral- San Antonio | Tolima | Chaparral | Comunidades Indígenas: Parcialidad Indígena Palmira Alta. Parcialidad Indígena Vinollanogrande. Parcialidad Indígena Kalarka. Parcialidad Indígena La Unión. Parcialidad Indígena Cacique Yaima. Parcialidad Indígena Amoya La Virginia. Parcialidad Indígena Río Negro Hermosas. Parcialidad Indígena Cimarrona Alta. Parcialidad Indígena El Escobal. Parcialidad Indígena Matora de Maito. Parcialidad Indígena Locombo |
| Sur de Córdoba | Córdoba | Montelíbano | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Dochama. Resguardo Indígena Zenú del Alto San Jorge. Parcialidad indígena Puerto Nuevo. Parcialidad Indígena Villa Nueva. Parcialidad Indígena La Liboria. Parcialidad Indígena Candelaria. Parcialidad Indígena El Santuario. Parcialidad Indígena La Unión Morrocoy. Parcialidad Indígena El Tambo. Parcialidad Indígena El Porvenir La Rica. Parcialidad Indígena Rancho Grande. Parcialidad Indígena Santa Fe Las Claras. Parcialidad Indígena Vende Agujas. Parcialidad Indígena Nueva Brazo. Parcialidad Indígena Izquierdo. Parcialidad Indígena Dandado. Parcialidad Indígena Batado. Parcialidad Indígena Ibudo Bosque |
| | | Puerto Libertador | |
| | | San José de Uré | |
| San José de Apartadó | Antioquia | San José de Apartadó | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Las Playas |
| Dabeiba | Antioquia | Dabeiba | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Choromando Alto y Medio. Resguardo Indígena Monzhomando. Resguardo Indígena Sever. |
| Cuenca Río Las Piedras | Cauca | Popayán | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Páez de Quintana. Resguardo Indígena Puracé. |
| Perijá | Cesar | Curumaní | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Yúkpa |
| | | Pailitas | |
| | | Chiriguana | |
| | | Chimichagua | |
| Perijá Norte | Cesar | San Diego | Comunidades Indígenas: Resguardo Indígena Yúkpa |
| | | Codazzi | |
| | | Manaure | |
| | | La Paz | |

Sin embargo, se ha visto en la práctica, que incluso cuando se ha una mera expectativa o pretensión territorial étnica que pudiera traslaparse con una pretensión de ZRC, la ANT se decanta automáticamente por la primera, quizás por desconocimiento de lo que ha sido el devenir del reconocimiento a los derechos del campesinado en la jurisprudencia nacional e internacional, o quizás por una lectura limitada de los mecanismos alternativos de solución de controversias entre comunidades rurales.

La opción no debe ser intentar equiparar en términos del derecho a la igualdad las pretensiones que pudieran tener ambas comunidades, étnicas o campesinas, sino de armonizar ambas figuras a partir de un ejercicio de diálogo intercultural para el ordenamiento autónomo del territorio.

Como mostramos en una [entrada anterior](#), un ejemplo exitoso de este modelo fue el proceso de diálogo intercultural e interétnico que se adelantó como parte de la constitución de la ZRC de La Tuna, en Santa Rosa, Cauca.

La labor de la institucionalidad debería ser propiciar las condiciones para un intercambio franco y respetuoso entre las comunidades, que les permita adoptar unos acuerdos frente al ordenamiento del territorio; para luego implementar estos arreglos a través de canales formales.

En razón de esto, se recomienda introducir un instrumento para la concertación entre pretensiones territoriales de comunidades étnicas y campesinas, que se incorpore dentro del procedimiento administrativo de delimitación y constitución de las ZRC, y que podría concebirse preliminarmente como una mesa de concertación intercomunitaria, la cual serviría de instancia administrativa preventiva y de resolución de conflictos territoriales.

Un antecedente jurisprudencial que sustentaría incorporar una mesa de concertación intercomunitaria como parte del procedimiento de constitución de ZRC es la Sentencia T-052 de 2017 de la Corte Constitucional, que abordó la tensión de derechos surgida entre las pretensiones territoriales del pueblo indígena Barí, de cara a la solicitud de constitución de ZRC en Catatumbo por parte de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat).

En la sentencia, la Corte se detuvo a analizar la necesidad de ponderación de derechos constitucionalmente relevantes, y llamó la atención sobre la necesidad de hallar fórmulas de armonización que permitan realizar ambos intereses, al reconocer que ambas partes constituyen sujetos de especial protección constitucional, y que los intereses de los campesinos no pueden ser desestimados sin más.

Es en virtud de este argumento que la Corte ordenó la conformación de una mesa consultiva entre la comunidad indígena y la organización campesina para la formulación de medidas de desarrollo alternativo en los territorios que tienen presencia de ambos grupos sociales.

En resumen, la Sentencia T-052 de 2017, y en particular la mesa consultiva, constituye un precedente que permitiría abordar otros procesos de constitución de ZRC en los que se presente una tensión territorial con un pueblo étnico por medio de una mesa de concertación intercomunitaria.

Un mecanismo de este tipo será imprescindible en el contexto actual, conforme se adelanten los procesos de clarificación de los títulos de resguardos de origen colonial o republicano, entre otras situaciones, que pudieran involucrar aspiraciones territoriales de campesinos.

Implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible

Como se señaló al inicio, resulta significativa la constitución de las cuatro nuevas ZRC, siendo todo si se tiene en cuenta las dificultades que han tenido para su consolidación, y la injustificada estigmatización a la que fue sometida la figura durante años desde diversos sectores políticos.

Desde esa óptica, es apenas comprensible que los esfuerzos estuviesen concentrados en sacar adelante los procesos de constitución. No obstante, la constitución en sí misma no representa un cambio en las condiciones de la población campesina si esto no se traduce en políticas de acceso a tierras y programas de desarrollo rural bajo criterios campesinos.

Al respecto, es válido preguntarse por: ¿cuál ha sido el impacto que han tenido las ZRC, allí donde se han constituido, en comparación con las áreas rurales vecinas donde no hay ZRC? Este diagnóstico está pendiente por hacerse.

De cualquier manera, es apremiante encauzar los esfuerzos hacia la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), porque es allí donde se materializan los programas y proyectos de inversión del Estado en diferentes dimensiones, que abarcan servicios básicos, salud, educación, infraestructura, entre otros, pero principalmente lo relacionado con el acceso a tierras, la formalización, y el fomento a la economía campesina.

Sobre el tema de tierras, el Acuerdo de Paz les dio un papel preponderante a las ZRC para la realización de la Reforma Rural Integral (RRI). Según el Decreto Ley 902 de 2017 –por el cual se adopta la RRI–, las ZRC constituyen un instrumento de ordenamiento social de la propiedad rural, que contribuye con el cumplimiento de los objetivos de la RRI, y por extensión constituyen una de las áreas a focalizar en las medidas de acceso y la formalización de tierras.

Así pues, las ZRC corresponden a zonas focalizadas para adelantar el barrido predial masivo e implementar la política de ordenamiento social de la propiedad rural (Artículo 40, Decreto Ley 902 de 2017).

En ese sentido, si el gobierno nacional tiene la intención de avanzar aceleradamente en las metas de acceso y formalización, 3 millones de hectáreas y 7 millones de hectáreas respectivamente, debería comenzar por hacerlo al interior de las ZRC, estas deberían convertirse en áreas de titulación masiva para campesinos y campesinas.

En segundo lugar, un cambio sustantivo pasa por la construcción misma de los PDS. En nuestra opinión, si bien el proceso de constitución de las ZRC está en cabeza de la ANT, la formulación e implementación de los PDS debería ser asumida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Esta es la entidad del sector agricultura encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial del MinAgricultura, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa.

Cabe anotar que cuando se liquidó el Incodec y se creó la nueva arquitectura institucional del sector agricultura en el marco del proceso de paz, las funciones de administración de tierras y de fomento al desarrollo rural fueron divididas entre la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural respectivamente.

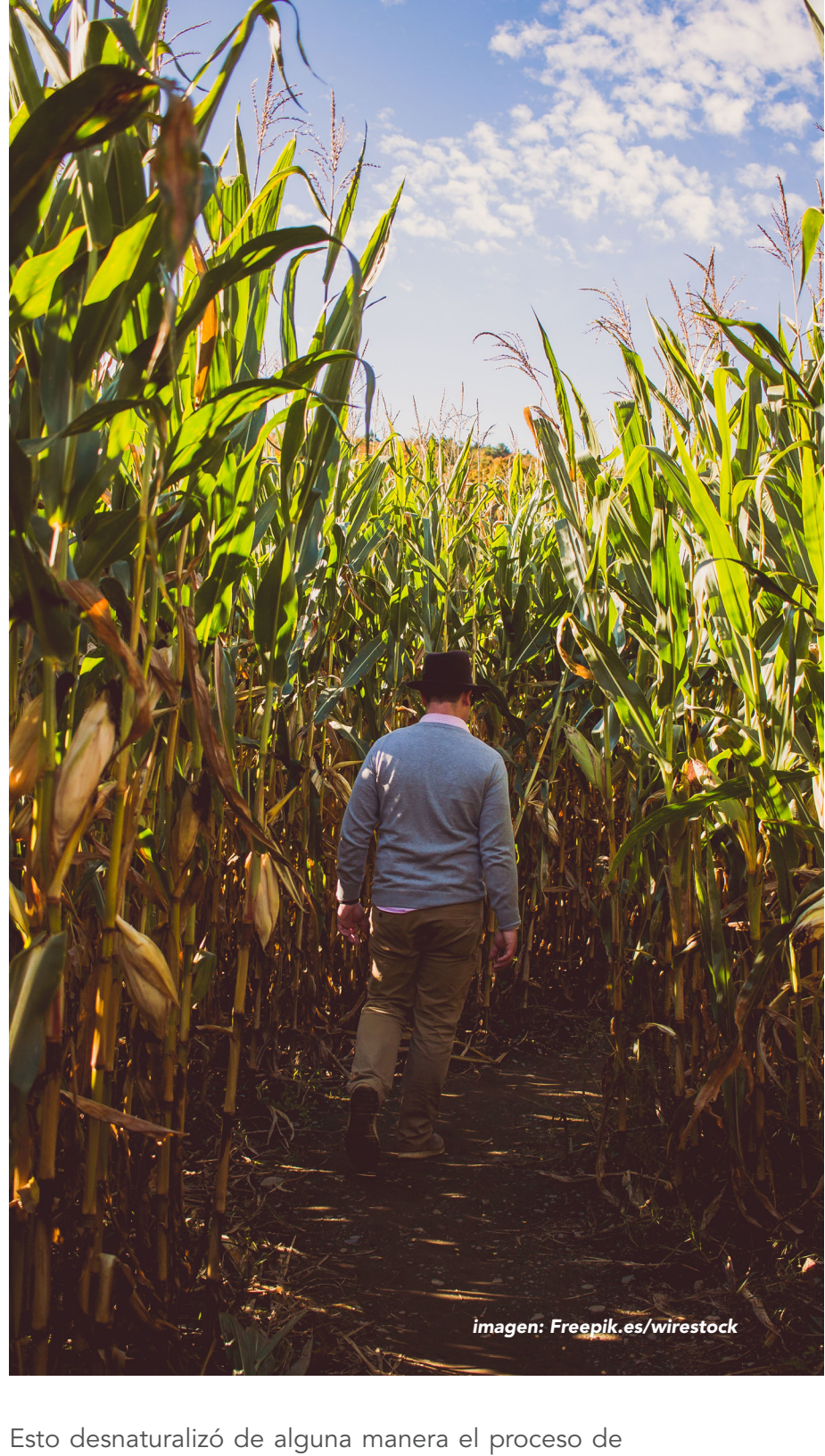


Imagen: Freepik.es/wirestock

Esto desnaturalizó de alguna manera el proceso de constitución de las ZRC, ya que el procedimiento fue concebido originalmente para ser desarrollado de manera integral, pero al ser asumido enteramente por la ANT, el componente de desarrollo a la economía campesina quedó cojo, por no ser parte de su esfera de competencias.

En esa medida es necesario integrar como parte activa del proceso a la ADR, en lo relacionado con la financiación e implementación de los PDS, que son construidos participativamente y en concertación con las comunidades.

Los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) o Planes de Vida, como los denominan las comunidades campesinas, son la hoja de ruta de la ZRC y van a jugar un papel determinante en los próximos años.

El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", en su artículo 21, introduce una cláusula modificatoria al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, frente a los determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, indicando que los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC se ubican en el nivel 2 de jerarquía –de seis niveles– como parte de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación.

Un viejo acuerdo para nuevas realidades: la modificación del Acuerdo 024 de 1996 y un nuevo decreto del sector agricultura para las ZRC

Como se ha visto, las propuestas que aquí se ponen en consideración para dinamizar los procesos de ZRC pasan por la modificación del procedimiento de constitución, para hacerlo más ágil y efectivo, pero también por la expedición de un nuevo decreto ejecutivo del MinAgricultura, bajo el entendido de que una reforma centrada únicamente en el Acuerdo 024 se queda corta.

Es evidente que un cambio de esta envergadura no puede hacerse bajo el mismo marco normativo de hace 27 años, desconociendo los procesos socio-políticos que han tenido lugar –la firma del acuerdo de paz y la implementación de la RRI-, la edificación de una nueva arquitectura institucional del sector agricultura, y las nuevas dinámicas de nuestra ruralidad.

Algunas de estas medidas incluso trascienden al mismo sector agricultura, e incorporan también al sector ambiente, como es el caso de la apuesta por habilitar la adjudicación de baldíos en ZRF de la Ley 2da bajo la figura de las ZRC.

En nuestra opinión, si el gobierno nacional tiene la intención de que las ZRC apalanquen la producción de alimentos y la construcción de paz en los territorios rurales, debe poner en sintonía el marco que las regula con el contexto actual, y esto significa dotarlas de herramientas que dinamicen su constitución e implementación, para sacarlas del letargo en el que otros gobiernos las tuvieron por años.

Línea de Desarrollo Rural y
Ordenamiento Territorial



MAYO 2023