

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ACUERDO

“Por medio del cual se modifican los artículos 6, 11, 15 y 19 del Acuerdo 488 del 10 de julio de 2025 “por medio del cual se fija el procedimiento para delimitar, constituir y ampliar las Zonas de Reserva Campesina y se establecen los criterios generales para su consolidación, de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, y se dictan otras disposiciones””

1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

La Ley 160 de 1994, inspirada en el precepto constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios, facilitar el acceso a otros bienes públicos rurales para mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, así como promover participación y el bienestar de la población campesina, incluyó dentro de sus objetivos, establecer Zonas de Reserva Campesina - ZRC.

El sustento jurídico de las ZRC, como figura creada para impulsar el desarrollo rural y la reforma agraria en Colombia, se remonta a los preceptos de la Constitución Colombiana de 1991 que reafirman la garantía de la propiedad privada y a su vez reconoce, protege y promueve la democratización y acceso a la propiedad con disposiciones como la consagrada en el artículo 64 constitucional, que se enmarca en las finalidades del Estado Social de Derecho y la intervención estatal.

Adicionalmente, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 001 de 2023 por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional el congreso de Colombia decreta:

“ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.

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

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

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

En concordancia con lo anterior y como corolario de los fines y principios que orientan la reforma agraria y las ZRC como instrumento de ordenamiento del territorio, la Parte 14 Título 13 del Decreto 1071 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 1147 de 2024, establece que las ZRC tienen como finalidad fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rural, y crear condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía campesina.

Están orientadas por las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción. Adicionalmente, buscan que en toda la reglamentación del instrumento se incluyan las normas básicas que regulen la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible y se determinen de manera precisa las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación, sus características las constituyen en un elemento preciso para promover sistemas productivos sostenibles, por lo que se permite que en estas se incluyan también zonas de amortiguación de los Parques Nacionales Naturales (PNN), pues se erigen además como un instrumento apropiado para el control de la expansión inadecuada de la frontera agrícola.

Igualmente, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2363 de 2015, creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la cual debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad, y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. El numeral 14 del artículo 4º del Decreto 2363 de 2015, establece como una de las funciones de la Agencia Nacional de Tierras, la de delimitar y constituir Zonas de Reserva Campesina.

Por otro lado, el Estado colombiano, el 24 de noviembre de 2016 suscribió un acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera. Dicho documento en el acápite de Reforma Rural Integral señala lo siguiente;

“Las Zonas de Reserva Campesina son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas.”

De tal manera que las ZRC, desde esta perspectiva, deberían contribuir con el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral. Así, los considerandos del Decreto Ley 902 de 2017, las incluye “como una de las áreas a focalizar dentro de las medidas de acceso y la formalización de tierras.”

En materia procesal, el Acuerdo 024 de 1996 expedido por la Junta Directiva del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) fijó los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las ZRC y el trámite para su debida constitución. Este Acuerdo fue modificado por el Acuerdo 337 de 2023 de la ANT, donde se incluyeron algunas disposiciones a tener en cuenta en el proceso cuando se trata de ZRC que traslapan con Zona de Reserva Forestal establecida mediante la Ley 2 de 1959.

Que, acerca de las zonas de reserva campesina, en múltiples ocasiones la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado diversas características de las mismas, es así como mediante sentencia C 371 de 2014 se estableció que en el marco de la actuación de constitución de zonas de reserva campesina, se verifique si en el área existen territorios de pueblos indígenas o su presencia con miras a efectuar la correspondiente consulta previa,

por otra parte, en Sentencia T 052 de 2017, la precitada autoridad judicial reflexionó sobre la utilidad e importancia de las zonas de reserva campesina además de generar reglas para la armonización de derechos del campesinado y los pueblos indígenas, en Sentencia T090 de 2023, la Corte Constitucional brindo una serie de ordenes referentes al derecho al debido proceso administrativo y su relación con el derecho al territorio que ostenta el campesinado como sujeto de especial protección constitucional, la armonización de la protección del ambiente con los derechos del campesinado.

Que, sobre la importancia del campesinado en la conservación del medio ambiente ha expuesto la Corte Constitucional en Sentencia Sentencia C 300 de 2021 que el: *campesino no es un depredador ecológico movido por el afán de la propiedad de la tierra, sino un productor con sentido de pertenencia en un lugar, que coadyuva a la construcción y mantenimiento de los órdenes social, económico y ecológico y símbolo territorial. Son los usos del espacio y sus recursos, los modos de habitarlo y de ejercer poder sobre él, los que conforman el territorio.*”

Que, en el marco del concepto de justicia ambiental, la Corte Constitucional en Sentencia T 129 de 2011 dispuso lo siguiente: *“los Estados deben contrarrestar y compensar los efectos negativos que generen sus políticas ambientales, es decir, que a nivel nacional, departamental o municipal no pueden ejecutarse medidas que desconozcan la relación existente entre las comunidades con los espacios en los cuales se cimientan sus actividades económicas, sociales, culturales, entre otras”*

Que, con base en la expedición del Plan Nacional de Desarrollo mediante la Ley 2294 de 2023 surgieron nuevas tipologías de territorialidades campesinas, mismas que deben concertarse cuando se presenten traslapes con las Zonas de Reserva Campesina, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.14.13.7 y 2.14.26.3.6 del Decreto 1071 de 2015

Finalmente, el Decreto 1147 de 2024 habilito la constitución de ZRC en zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, definió las áreas de excepción donde no procede la constitución, estableció la necesidad de garantizar los principios de participación reforzada y autonomía de las comunidades campesinas, fijó criterios para la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible y definió que sus disposiciones también serían aplicables para la ampliación y consolidación de las ZRC.

De esta forma las ZRC se constituyen en una apuesta estratégica para garantizar los derechos de las comunidades campesinas y materializar una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.

A pesar de la relevancia de esta figura, el procedimiento para su delimitación y constitución fue definido hace más de 20 años, en un contexto social, político y ambiental muy diferente. Por esta razón, atendiendo las novedades normativas y sociales referidas, fue necesario armonizar el procedimiento para su constitución, siendo necesario, además, fijar el procedimiento para adelantar el trámite de ampliación y los criterios generales para la implementación de los planes de desarrollo sostenible, a través del Acuerdo 488 de 2025.

A través del Acuerdo 488 de 2025, el Consejo Directivo de la ANT fijó el procedimiento para delimitar, constituir y ampliar las ZRC y estableció criterios generales para su consolidación. Entre otros aspectos, este acuerdo determinó la información que debe contener la solicitud (artículo 6); el trámite de convocatoria para la formulación del PDS (artículo 11); la priorización en materia de adquisición y acceso a tierras (artículo 15); y el régimen de transición para las solicitudes radicadas y aceptadas bajo la vigencia del Acuerdo 024 de 1996 (artículo 19).

En particular, el numeral 5 del artículo 6 del Acuerdo 488 de 2025 estableció que la solicitud debe contener la manifestación escrita de voluntad de pertenecer a la iniciativa de constitución de ZRC de quienes serían beneficiarios como podrían serlo, por ejemplo, las Juntas de Acción Comunal rurales o las asambleas comunitarias veredales. No obstante, resulta necesario precisar que es suficiente que esta manifestación sea suscrita por parte de las organizaciones representativas de las comunidades campesinas del área solicitada, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.14.13.9 del Decreto 1071 de 2015 y en el artículo 2 del Acuerdo 488.

Por su parte, el artículo 11 del Acuerdo 488 de 2025 señaló que la ruta de construcción y redacción del PDS debe definirse en espacios de diálogo con los solicitantes, la ADR, la alcaldía municipal, la autoridad ambiental y la UPRA. Sin embargo, es preciso distinguir, de un lado, la fase de definición de la ruta y, de otro lado, la fase de construcción y redacción del PDS. Por lo tanto, se requiere precisar que es en esta segunda fase en la que debe convocarse a las entidades y actores institucionales competentes, de conformidad con la ruta definida por las comunidades y organizaciones representativas.

Además, con el propósito de fortalecer los instrumentos de redistribución de la tierra en las ZRC, se requiere modificar el artículo 15 del Acuerdo 488 de 2025 e incorporar de manera expresa la facultad de la ANT para adquirir las superficies que excedan las áreas máximas de propiedad privada establecidas por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015. Así mismo, se precisa que, frente a la ocupación de baldíos, la ANT priorizará los procedimientos de asignación o de reconocimiento y regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2a de 1959 cuando a ello hubiere lugar a los que hubiere lugar. Esta modificación busca hacer efectivo el mandato constitucional de promover el acceso progresivo de los campesinos a la propiedad de la tierra, mediante mecanismos de adquisición, redistribución y dotación orientados a garantizar la función social y ecológica de la propiedad rural.

Por último, con el fin de precisar el régimen de transición aplicable a las solicitudes de ZRC, es preciso introducir en el artículo 19 del Acuerdo 488 de 2025 una disposición expresa que reconoce la vigencia y suficiencia de los PDS elaborados bajo las reglas del Acuerdo 024 de 1996 y del Acuerdo 337 de 2023 de la ANT, lo que permite consolidar la coherencia entre los instrumentos de planificación ya aprobados y las nuevas disposiciones normativas.

2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.

La Zona de Reserva Campesina (ZRC) es una figura contenida en la Ley 160 de 1994, definida como un área geográfica delimitada de la mano por las comunidades campesinas, en donde se desarrollan todas sus relaciones políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales.

Antes de la expedición del Acto Legislativo 001 de 2023, las ZRC fueron la única figura que le dio al campesinado un reconocimiento como un actor político en el país y fue esta la principal herramienta usada por las comunidades campesinas para reclamar la garantía de sus derechos y la presencia del estado en los territorios a través de la implementación de políticas públicas.

Hoy el campesinado es un sujeto de derechos y de especial protección, este reconocimiento admite que existe una relación particular con la tierra basado en la producción de alimentos y en garantía de la soberanía alimentaria, pero también en la existencia de sus formas de territorialidad. En este marco las Zonas de Reserva Campesina son la apuesta de muchas

comunidades campesinas a lo largo del país. Son estas comunidades, de campesinos y campesinas que están de acuerdo con que esta figura representa sus intereses y es el medio adecuado para concertar acciones colectivas para el ordenamiento de su territorio quienes se verán beneficiadas de contar con un procedimiento más claro y armónico con los diferentes instrumentos normativos en el país.

Frente al ámbito de su aplicación, el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1071 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 1147 de 2024, consagra:

“Artículo 1. Modifíquese el artículo 2.14.13.1 del 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, el cual quedará así:

Artículo 2.14.13.1. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente título se aplicarán a las Zonas de Reserva Campesina - ZRC de que trata el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, las cuales son formas de territorialidad campesina que se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT en las áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, delimitación y ordenamiento social de la propiedad rural, en zonas de colonización, y en las zonas donde predomine la existencia de tierras baldías incluyendo las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959. También se aplicará en las ZRC existentes, para su ampliación y consolidación (...).”

Este mismo artículo define las áreas en las cuales la ANT, en el marco de sus labores misionales, deberá identificar aquellas áreas en las cuales no procede la delimitación y constitución de ZRC:

“PARÁGRAFO. 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.”

3. El impacto social, medioambiental y económico

Entre los fundamentos para modificar el Acuerdo 488 de 2025, se encuentran:

- Avanzar en el reconocimiento de las Zonas de Reserva Campesina como una territorialidad que representa a las comunidades campesinas y en las cuales estas materializan sus apuestas de desarrollo y buen vivir.

- Contar con un proceso de delimitación y constitución que atiene las necesidades del momento, social, político y ambiental que enfrenta el país, como lo son el reconocimiento del campesinado como un sujeto de derechos y los diferentes compromisos en materia ambiental que tiene la humanidad.
- Crear los lineamientos para permitir que aquellas zonas de reserva campesina que quieren ampliarse puedan realizarlo, así como definir lineamientos concretos y responsabilidades de cara a la implementación de los planes de desarrollo sostenible.
- Impulsar medidas concretas para superar altos índices de desigualdades sociales y violencia que afectan a las comunidades campesinas y ante lo cual la ZRC se vislumbra como una herramienta que permite mejorar las condiciones de vida en términos productivos, ambientales y sociales.

4. Contenido del Proyecto de Acto Administrativo.

El acto administrativo proyectado “Por medio del cual se modifican los artículos 6, 11, 15 y 19 del Acuerdo 488 del 10 de julio de 2025 “por medio del cual se fija el procedimiento para delimitar, constituir y ampliar las Zonas de Reserva Campesina y se establecen los criterios generales para su consolidación, de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, y se dictan otras disposiciones” consta de los siguientes apartes:

- a) Consideraciones en lo relativo a los antecedentes del Acuerdo 488 de 2025 y las situaciones presentadas desde las comunidades y organizaciones campesinas que llevan a proponer la presente modificación.
- b) Cuatro artículos que modifican los artículos 6, 11, 15 y 19 del Acuerdo 488 del 10 de julio de 2025, y el artículo de vigencia del proyecto.

5. Deber de consulta y publicidad

Conforme a lo dispuesto en la Resolución 832 del 29 de junio de 2017 de la ANT, el Proyecto de Acuerdo será publicado en la página web de la Agencia Nacional de Tierras para conocimiento de la ciudadanía y grupos de interés, en aras de obtener las respectivas observaciones por parte de los interesados. Atendiendo a que se trata de una modificación del Acuerdo 488 de 2025, el cual en su momento fue publicado por quince (15) días calendario, y su expedición es reciente, se considerará la publicación de este proyecto por el término de cinco (5) días calendario.

Este término se justifica en el hecho de que el proyecto de acuerdo busca modificar 4 artículos del Acuerdo 488 (cuenta con 41 artículos en total) respecto de aspectos muy específicos relacionados con los requisitos de la solicitud de constitución de ZRC, la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible, las áreas máximas de UAF en las ZRC y el régimen de transición. Además, se une a la urgencia de dar respuesta a las diferentes solicitudes realizadas por las organizaciones y comunidades campesinas a la Ministra y al Viceministro de Desarrollo Rural durante los espacios de concertación de los Lineamientos de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC llevados a cabo entre los meses de

octubre y noviembre, en los cuales se manifestó la premura e importancia de ajustar el Acuerdo 488 en aras de agilizar los trámites de constitución de las ZRC, quienes manifestaron sus inconformidades y presentaron sus propuestas de ajuste, las cuales se plasman en el presente proyecto.

Además, con el fin de iniciar el último año con un procedimiento validado y discutido en el seno del Consejo Directivo, se impulsa este ajuste en la última sesión, con el objetivo de dar cumplimiento a las metas y apuestas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en el marco de las metas consignadas en el Plan de Acción del Subsistema 2 del Sistema Nacional de Reforma Agraria.

Finalmente, en la práctica y en el ejercicio de constitución de las ZRC, y en el marco de la diversidad de la dimensión organizativa del campesinado, se hacen necesarias estas modificaciones las cuales no alteran lo establecido en la ley 160 de 1994, ni en los decretos 1071 de 2015 y 1147 de 2024.

Así mismo, por cuanto no está creando, modificando o suprimiendo derechos particulares, pero se considera la necesidad de brindar a la ciudadanía un término para garantizar su participación.

Finalmente, resulta pertinente mencionar que se llevaron a cabo de manera previa los respectivos acercamientos y mesas de discusión de los términos establecidos entre el equipo de Zonas de Reserva Campesina de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desde el cual se ha realizado el impulso para esta modificación, en donde se realizaron observaciones y ajustes.