



L



Las Zonas de Reserva Forestal como un sistema abierto entre la naturaleza y el campesinado

Por Nicolás Cely Muñoz*

Resumen: la Ley 2.^a de 1959 creó las Zonas de Reserva Forestal como una figura para el manejo de las áreas forestales del país, con el objetivo de desarrollar la economía forestal y la protección de suelos, las aguas y la vida silvestre. A pesar de que las Zonas de Reserva Forestal no constituyen áreas protegidas, sobre estas prima un enfoque restrictivo que ha impedido la adjudicación de baldíos para los campesinos, lo cual ha significado la exclusión social, económica y política de este grupo poblacional. El artículo invita a repensar la figura de las Zonas de Reserva Forestal en un contexto en el que el desarrollo de los derechos del campesinado brinda las bases para construir un nuevo tipo de relacionamiento entre el campesinado y la naturaleza.

Palabras clave: Zonas de Reserva Forestal, derechos del campesinado, territorialidades campesinas.

Forest Reserve Areas as an open system between nature and peasantry

Abstract: Act 2 of 1959 created the Forest Reserve Zones as a figure for the management of the country's forest areas, with the objective of developing the forest economy and protecting the soil, water, and wildlife. Although the Forest Reserve Zones do not constitute protected areas, a restrictive approach has been adopted that has prevented the allocation of land to peasants, leading to the social, economic, and political exclusion of this population. The article invites us to rethink the figure of Forest Reserve Zones, in which the development of the rights of the peasantry provides the basis for building a new type of relationship between the peasantry and nature.

Keywords: Forest Reserve Areas, peasantry rights, peasant territorialities.

Cómo citar este artículo: Cely Muñoz, Nicolás. (2025). Las Zonas de Reserva Forestal como un sistema abierto entre la naturaleza y el campesinado. *Revista Controversia* (224), pp. 1-28. <https://doi.org/10.54118/controver.vi224.1363>

* Sociólogo y politólogo. Investigador de la Línea de Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali. Correos: nicolas.cely@javerianacali.edu.co; ncelym@unal.edu.co.

Fecha de recepción: 07 de octubre de 2024

Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2024

Introducción

La expansión de la frontera agrícola en Colombia no ha respondido a un proyecto ordenado y planificado desde del Estado. Por el contrario, la ocupación por parte de campesinos y campesinas en los bosques del país, responde a un proceso desregularizado, en el que los campesinos se han visto abocados a asentarse en estas áreas como resultado de la expulsión generada por la violencia y la falta de acceso a tierras para la producción, ambas manifestaciones de la exclusión social del campesinado de la vida social, económica y política de la nación.

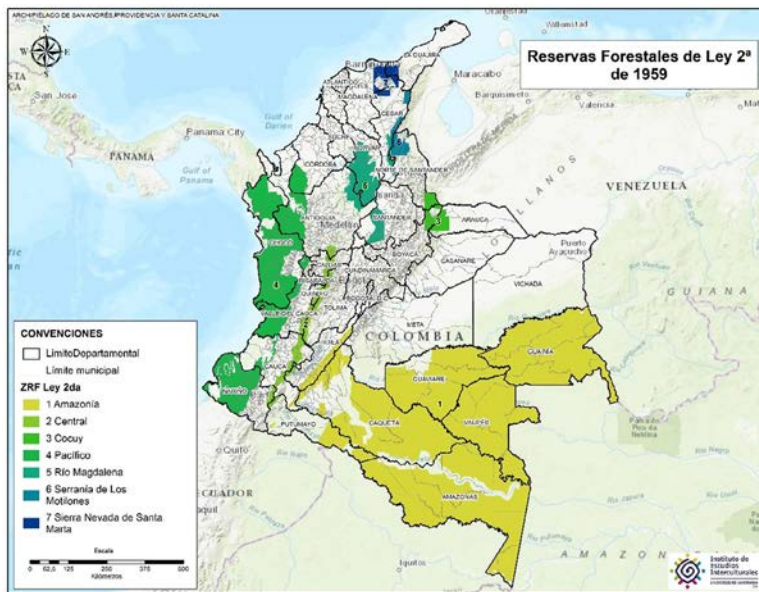
El artículo tiene cuatro partes. La primera presenta de manera general la Ley 2.^a de 1959, haciendo énfasis en las disposiciones que prohíben la adjudicación de baldíos para campesinos en Zonas de Reserva Forestal (en adelante ZRF). En la segunda parte, se exponen unas contradicciones que se han identificado en las ZRF a raíz de esta prohibición. En la tercera parte, se recogen las medidas que desde el Estado se han introducido a raíz del Acuerdo de Paz para regularizar la ocupación de los campesinos en las ZRF, las cuales, a mi juicio, han resultado insuficientes. Finalmente, se presentan unas conclusiones.

Sobre la Ley 2.^a de 1959 y la exclusión del campesinado

La Ley 2.^a de 1959, sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables, fue promulgada con el propósito de brindar un marco regulatorio para el manejo de las áreas forestales del país y así asegurar el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. En total se introdujeron siete (7) Zonas de Reserva Forestal con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “bosques de interés general”. En orden de mayor a menor extensión

son: Amazonas, Pacífico, río Magdalena, Central, Cocuy, Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de Los Motilones (ver figura 1).

Figura 1. Zonas de Reservas Forestales de Ley 2.^a de 1959



Fuente: IEI, 2022.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante, MADS) adoptó una zonificación identificando tres tipos de categoría: A, B y C. De igual manera, identifica las “Áreas con previa decisión de ordenamiento”, correspondientes a territorios étnicos, áreas urbanas, áreas del SINAP, que tienen unas disposiciones propias respecto a su manejo y ocupan la mayor extensión de las ZRF. Las zonas tipo A, la categoría con mayores restricciones frente a uso del suelo por cuanto son las áreas determinadas para el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, se extienden en algo más de 6.8 millones de hectáreas. Las zonas tipo B

recogen las áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal y llegan a tener casi 2.5 millones de hectáreas. Por su parte, las zonas tipo C corresponden a aquellas áreas que, por sus condiciones biofísicas, permiten el desarrollo de actividades agroforestales, silvopastoriles y otras que incorporen el componente forestal, siendo la categoría más flexible, llegan a los 1.1 millones de hectáreas.

En el mismo origen de la ley, se trazó una línea divisoria entre los bosques y el campesinado, ya que se indica que el Ministerio de Agricultura debería solicitar “aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las reservas” (Artículo 3, Ley 2.^a de 1959). Por medio de la figura de la “sustracción” se rescinde de la condición de reserva forestal, con el objetivo de extraer una porción de la ZRF para destinarla a la reforma agraria. Esta disposición contrapone de plano los propósitos de protección de los bosques y de las aguas con la actividad productiva agropecuaria, propia de las comunidades campesinas, desconociendo las prácticas de cuidado ambiental que pudieran tener los campesinos.

La exclusión del campesinado de las ZRF se completó con el Decreto 2811 de 1974, también conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual prohibió la adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal (artículo 209).

Estas disposiciones han desdibujado la figura de la Ley 2.^a en su forma y en su fondo. Hoy en día, lejos de ser una figura que facilite la gestión y el manejo de los recursos forestales, se ha convertido en una barrera que obstaculiza la integración social, política y económica de los campesinos que habitan en estas áreas. Además, la prohibición sobre la adjudicación de predios para campesinos convirtió a las ZRF en sistemas cerrados, de similares características a las áreas protegidas, a pesar de que no lo son, e impidió que el Estado pudiera generar un esquema de gobernanza con las comunidades campesinas en las reservas forestales

para preservar los bosques y fortalecer el modo de vida campesino: dos principios que no son excluyentes el uno con el otro.

Las contradicciones del enfoque restrictivo hacia los campesinos en las ZRF

En nuestro concepto, el enfoque restrictivo y excluyente que ha primado desde el Estado hacia los campesinos, bajo el argumento de proteger y preservar las ZRF, no solamente ha vulnerado las condiciones de vida de las comunidades campesinas que allí habitan, sino que tampoco se traduce en una efectiva protección de estas áreas. A continuación, se exponen de manera general al menos seis contradicciones no resueltas en las ZRF: i) la deforestación no ha sido contenida a pesar del régimen restrictivo sobre el campesinado, ii) el aumento de cultivos de uso ilícito en estas áreas, iii) la transformación significativa de los suelos en algunas zonas, iv) la precarización de la vida campesina en las ZRF, v) el desconocimiento de las territorialidades campesinas y vi) el universo de solicitudes de predios para restitución de tierras en las ZRF.

Aumento de la deforestación en las ZRF

En primer lugar, como se mencionó, las barreras que se han impuesto al campesinado para habitar en las ZRF, bajo el argumento de salvaguardar los bosques y los ecosistemas estratégicos, no ha revertido la tendencia hacia la deforestación. De acuerdo con la información publicada por el MADS, con base en el análisis de los reportes del Sistema de Monitoreo de Bosques de Carbono del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en los últimos veinte años, en Colombia se han deforestado 3.1 millones de hectáreas de bosque, principalmente en la Amazonía, donde se han perdido al menos 1.8 millones de hectáreas (MADS, 2022).

Entre las principales causas que esgrime el MADS para este fenómeno son: a) la praderización orientada al acaparamiento de tierras, b) las

prácticas insostenibles de ganadería extensiva, c) los cultivos de uso ilícito, d) el desarrollo de infraestructura de transporte no planificada, e) la extracción ilícita de minerales, f) la tala ilegal de madera y g) la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas. Desde luego que estas actividades no pueden ser atribuidas de forma unilateral a los campesinos, sino al contexto desregularizado que prevalece en las ZRF, en el que los campesinos están inmersos y del cual son los más afectados.

Proliferación de cultivos de uso ilícito en las ZRF

Ligado a lo anterior, el aumento de cultivos de uso ilícito al interior de las ZRF pone de manifiesto la ausencia de una política eficaz de sustitución de cultivos, pues no ha logrado revertir las condiciones que han empujado a los campesinos hacia este tipo de cultivos, que pasa por impulsar unas economías campesinas de las cuales los campesinos puedan garantizar su supervivencia. Según el informe más reciente de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia, para el año 2022 se reportaron 230 000 hectáreas de cultivos, un incremento del 13 % con respecto a las 204 000 hectáreas reportadas en 2021, alcanzando así su máximo histórico por segundo año consecutivo. Cerca del 49 % del total nacional se encuentran localizadas en Zonas de Manejo Especial. Del porcentaje de cultivos de uso ilícito localizados en Zonas de Manejo Especial, el 15 % se reportan en ZRF de Ley 2.^a, lo que representa un incremento del 2 % frente al año 2021 (UNODC-SIMCI, 2023).

Cambios en las coberturas de los suelos en ZRF

La transformación de los bosques en las ZRF ha tenido lugar indistintamente de los tipos de ZRF establecidos por el MADS (ver tabla 1). Esta transformación pone en evidencia lo impráctico que es continuar pensando las ZRF como áreas prístinas y no intervenidas.

Tabla 1. Pérdida de bosque natural en las zonas tipo A, B y C de las ZRF de Ley 2.ª de 1959

RF Ley 2da de 1959	Zona tipo A			Zona tipo B			Zona tipo C		
	Bosque estable		Área de cobertura de bosque estable perdida	Bosque estable		Área perdida de cobertura	Bosque estable		Área de cobertura de bosque estable perdida
	1990 - 2000	2017-2018		1990-2000	2017-2018		1990-2000	2017-2018	
Amazonía	4.199.910,35	3.943.430,59	-256.479,76	903.124,43	644.602,26	-258.522,17	58.276,23	37.065,01	-21.211,23
Central	250.994,22	217.835,33	-33.158,88	121.650,35	104.452,61	-17.197,74	84,35	14,73	-69,62
Cocuy	100.169,75	82.422,96	-17.746,78	5.747,13	3.304,13	-2.443,00	16.424,84	9.275,31	-7.149,54
Río Magdalena	1.316.312,56	423.226,69	-893.085,87	389.052,56	326.740,15	-62.312,41	181.803,79	147.580,85	-34.222,94
Pacífico	4.896.079,84	2.823.035,47	-2.073.044,38	19.987,63	19.972,84	-14,79	5.638,24	4.881,76	-756,48
Sierra Nevada	24.575,42	25.144,76	569,34*	8.793,21	8.123,85	-669,36	No aplica	No aplica	
Serranía de Los Motilones	106.981,45	108.679,30	1.697,85*	No aplica	No aplica		65.072,39	56.598,91	-8.473,48

*Área de coberturas que se han ganado en el tiempo.

Fuente: IEI, a partir de MADS (2021) e IDEAM (2016 y 2019).

De acuerdo con la UPRA (2024), existen 6 377 076 hectáreas correspondientes a la ZRF tipo A con 70 178 Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) en su interior. De ese total, 42 292 UPA y 3 733 579,91 hectáreas —más de la mitad— corresponden a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). En el caso de las ZRF tipo B, hay un total de 4 548 367 hectáreas y 117 619 UPA localizadas, de las cuales el 75.53 %, es decir, 3 435 500 179 hectáreas, corresponden a la ACFC. Esto es reflejo del grado de ensanchamiento que tiene la ACFC, propia de las comunidades campesinas a lo largo de las ZRF, la cual genera alimentos no solamente para los campesinos, sino también para los centros urbanos.

La población campesina en ZRF

Ubicados durante décadas por fuera de la denominada frontera agrícola, se ha convertido en un límite al ejercicio de su ciudadanía, pues la visión hasta ahora imperante que ha considerado incompatible la protección de los bosques con el desarrollo de una economía campesina sostenible, ha impedido que la mano del Estado llegue a estas zonas. Esto ha privado a los campesinos y las campesinas no solo de bienes y servicios, sino también de sus derechos a participar de la vida social y política de la nación. Un reflejo de lo anterior se evidencia en el escaso —prácticamente nulo— conocimiento que se tiene sobre las condiciones en las que viven los campesinos y campesinas que habitan en las ZRF.

No se sabe con exactitud el número de personas que habitan en las ZRF del país, y mucho menos sobre sus condiciones socioeconómicas ni sus necesidades. Ni el Ministerio de Agricultura, ni el de Ambiente, ni tampoco el DANE tiene información sobre la población campesina que habita en ZRF. Según la proyección realizada por la Agencia Nacional de Tierras, para el año 2022 se esperaban firmar aproximadamente 10 000 contratos de derecho de uso (CDU) en ZRF del país. Así que, en teoría, habría un universo de al menos 10 000 familias que podrían ser potenciales beneficiarios, pero el número preciso es todavía indeterminado. Solamente en el municipio de Calamar, departamento del

Guaviare, hay cerca de 3 729 familias localizadas en ZRF (Defensoría del Pueblo, 2022). Sin información sobre la población campesina en ZRF, resulta muy difícil diseñar políticas públicas para la atención de sus necesidades.

Debilitamiento de territorialidades campesinas en ZRF

Las comunidades campesinas han desarrollado formas de territorialidad que les permiten un cierto grado de organización en el territorio en lo productivo, lo ambiental, lo cultural y lo sociopolítico. El marco normativo colombiano reconoce dos figuras de ordenamiento territorial campesino: las Zonas de Reserva Campesina y los Territorios Campesinos Agroalimentarios.

Las Zonas de Reserva Campesina (en adelante, ZRC) fueron creadas por la Ley 160 de 1994 —ley de reforma agraria—, introducidas en el capítulo XIII: *Sobre colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial*. Son una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los conflictos y contribuye al cierre de la frontera agropecuaria. En el Acuerdo de Paz de 2016, las ZRC recibieron un impulso como una figura preferencial para el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI), el primer punto del Acuerdo, así como para la construcción de paz y garantía de derechos del campesinado. En el Acuerdo, se consagra que el Gobierno deberá promover el acceso a la tierra y a la planificación de su uso en las ZRC, entre otros propósitos, para “aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal” (Acuerdo de Paz, punto 1.1.10).

La entidad encargada de la selección, delimitación y constitución de las ZRC es la Agencia Nacional de Tierras, que, desde agosto de 2022, ha

aprobado la constitución de ocho Zonas de Reserva Campesina¹, en un esfuerzo por revertir un rezago histórico en la constitución de ZRC en el país. A pesar de ser una figura legal reglamentada desde 1996, solo se habían constituido siete ZRC en un período de cerca de 25 años. Lo anterior significa que, en solo dos años del Gobierno de Gustavo Petro, se han constituido más ZRC de lo que fueron constituidas en un período de 25 años.

Este rezago se explica, además de la fuerte estigmatización social e institucional a la que fueron sometidas las ZRC, por la normatividad que regulaba el procedimiento de delimitación y constitución de las ZRC, que impedía constituir las ZRC completa o parcialmente en ZRF (Decreto 1777 de 1996). Una disposición a todas luces equivocada, dado que uno de los propósitos fundamentales de las ZRC es precisamente controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria y regular la ocupación y el aprovechamiento de baldíos para campesinos y colonos. De esta manera, no tendría sentido hacerlo exclusivamente al interior de la frontera agropecuaria, sino en aquellos márgenes donde un proceso de colonización irregular puede corregirse mediante un proceso de planificación en el que se involucren a las comunidades campesinas que allí habitan.

Uno de los obstáculos más grandes de las organizaciones campesinas para la constitución de las ZRC era el traslape con ZRF de Ley 2.^a, que las abocaba en la disyuntiva entre iniciar un largo y dispendioso proceso de sustracción o, en su defecto, redefinir su pretensión territorial para excluir el área en ZRF, lo cual implicaba excluir veredas con población

1 Las ZRC constituidas son: i) ZRC Sumapaz, Bogotá (diciembre de 2022); ii) ZRC Losada-Guayabero, Meta (diciembre de 2022); iii) ZRC Guejar-Cafre, Meta (diciembre de 2022); iv) ZRC La Tuna, Cauca (diciembre de 2022); v) ZRC Toguí, Boyacá (noviembre de 2023); vi) ZRC de Venecia, Cundinamarca (diciembre de 2023); vii) ZRC de Tuluá, Valle del Cauca (junio de 2024), y viii) la ZRC de San José de Apartadó, Antioquia (septiembre de 2024).

campesina que no podría verse beneficiada de los programas que gravitan entorno a la ZRC. Algunas organizaciones han optado por iniciar el proceso de constitución de ZRC, omitiendo el área de ZRF, para así avanzar en el proceso de constitución, pero, paralelamente, solicitan la sustracción de ZRF para que sea incorporada dentro de la ZRC en un momento posterior.

A diferencia de los títulos colectivos de los Consejos Comunitarios o los Resguardos Indígenas, las ZRC no constituyen títulos de propiedad colectivos, son una figura de ordenamiento territorial y aunque uno de sus propósitos fundamentales es corregir la inequitativa estructura de tenencia de la tierra a través de la adjudicación y titulación de tierras para el campesinado, en estricto sentido este no debería ser un impedimento para constituir una ZRC al interior de una ZRF de Ley 2.^a, ya que al ser una figura de ordenamiento territorial tiene otras funciones importantes como la gestión ambiental del territorio, por ejemplo, y el desarrollo de proyectos productivos sostenibles en arreglo con los procesos ecosistémicos de las reservas forestales.

De acuerdo al balance realizado por el Instituto de Estudios Interculturales (3 de mayo de 2023) de los procesos de constitución de ZRC en trámite ante la ANT, de los 20 procesos en curso, se determinó que al menos seis presentan algún tipo de traslape con reservas forestales de Ley 2.^a. Como se puede observar en la tabla 2, son seis las solicitudes de ZRC que presentan algún tipo de traslape con ZRF, lo cual representa en total alrededor de 516 138 hectáreas.

Tabla 2. Traslape entre ZRC en proceso de constitución y ZRF

Zona de Reserva Campesina	Área (ha) ZRC en shp	Zonificación ZRF Ley 2 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
ZRC Dabeiba	46.397,71	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	1.968,99
		Tipo A	19.986,48
		Total	21.955,47
ZRC Perijá	74.823,91	Tipo A	31.587,06
		Tipo C	43.127,98
		Total	74.715,04
ZRC Perijá Norte	131.344,16	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	430,51
		Tipo A	26.587,14
		Tipo C	34.874,70
		Total	61.892,34
ZRC Pradera	9.673,72	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	1.234,48
		Tipo A	1.305,99
		Tipo B	5.669,87
		Total	8.210,34

Zona de Reserva Campesina	Área (ha) ZRC en shp	Zonificación ZRF Ley 2 de 1959	Área (ha) de traslape ZRF
ZRC Cabeceras Orteguzza-San Pedro	232.985,85	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	903,90
		Tipo A	94.063,15
		Tipo B	78.241,45
		Total	173.208,49

Fuente: IEI, 2023.

Evidentemente, esta restricción debilitó a las territorialidades campesinas, que carecían de un reconocimiento formal por parte del Estado, lo cual impidió construir un esquema de gobernanza ambiental con las comunidades campesinas que habitan en estas zonas, esto es, definir con las comunidades un régimen de usos, actividades y prácticas para el desarrollo sostenible en las ZRF. En los años recientes, el Estado colombiano ha dado pasos importantes para conciliar la constitución de las territorialidades campesinas en las ZRF, sobre esto se hará mención en el tercer apartado.

Predios solicitados por víctimas para restitución de tierras en ZRF

La quinta contradicción está relacionada con el universo de solicitudes de restitución de tierras para las víctimas localizadas al interior de ZRF. La Ley 1448 de 2011, prorrogada hasta junio de 2031 en virtud de la Ley 2078 de 2021, establece un procedimiento especial de carácter mixto para acceder a la restitución y a la formalización de los predios despojados y abandonados forzosamente, el cual consta de dos etapas. Una primera etapa de naturaleza administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), que tiene como fin decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Una segunda etapa, de naturaleza judicial, en la que la URT presenta una solicitud de restitución ante los

jueces especializados en restitución de tierras, quienes deciden sobre el derecho a la restitución jurídica y material del bien (predio).

Según lo reporta la URT (2023), se identificaron 2 581 ID o solicitudes² ubicadas en ZRF de Ley 2.^a que se encuentran en etapa judicial. Esto significa que son solicitudes de restitución sobre las cuales los jueces deben pronunciarse. En caso de fallarse en favor de las víctimas, en estos son predios habría que adelantarse un proceso de sustracción ante el MADS para realizar una efectiva entrega material del bien, realizar una restitución equivalente del predio o una compensación monetaria.

La URT también identificó 2 790 ID o solicitudes ubicadas en ZRF de Ley 2.^a que culminaron con decisión de inscripción en el RTDAF. Estas solicitudes, al estar inscritas en el registro, corresponden a predios sobre los cuales la URT ha encontrado méritos para la preparación de las demandas y solicitar su restitución a las víctimas. Asimismo, existen 5 723 solicitudes de restitución de predios que se encuentran en ZRF de Ley 2.^a que todavía no cuentan con una decisión de fondo respecto a su inscripción (o no) en el RTDAF. Esto quiere decir que son solicitudes que están siendo estudiadas por la URT para determinar su inscripción dentro del registro, lo que podría elevar el número de predios solicitados en restitución. En la tabla 3, se puede observar el universo de 11 094 solicitudes de restitución de tierras localizadas al interior de ZRF de Ley 2.^a, discriminadas por i) solicitudes en etapa judicial, ii) solicitudes aceptadas para inscripción en el RTDAF y iii) solicitudes sin decisión de fondo para inscripción en el RTDAF.

2 Es preciso indicar que la URT administra las solicitudes de restitución de tierras bajo un consecutivo numérico denominado ID, el cual, con fines administrativos, identifica el área solicitada en restitución que puede en algunos casos corresponder a más de un predio (polígono).

Tabla 3. Solicitudes de restitución de predios ubicados en ZRF de Ley 2.^a de 1959 (a corte de agosto de 2023)

Estado de la solicitud	Número de solicitudes
Solicitudes en etapa judicial	2 581
Solicitudes aceptadas para inscripción en el RTDAF	2 790
Solicitudes sin decisión de fondo para inscripción (actualmente en estudio por URT)	5 723
Total	11 094

Fuente: elaboración propia, con base en URT (2023)

Según lo establece la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano deberá adoptar las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, se deberá reconocer la compensación correspondiente (artículo 72, Ley 1448 de 2011). A mi juicio, es claro que el Estado debe realizar todas las actuaciones a su alcance para restituir jurídica y materialmente el predio, y la restitución en equivalente o por compensación, solo debería ser una opción si se han agotado todos los esfuerzos para restituir a la víctima su predio en primer lugar, aun cuando se encuentre ubicado en ZRF de Ley 2.^a, que no debería ser causal para limitar el derecho a la restitución.

Las estrategias para regular la ocupación campesina al interior de ZRF han sido insuficientes

Después de más de medio siglo de la promulgación de la Ley 2.^a, solo hasta la firma del Acuerdo de Paz de 2016 y la posterior desmovilización de las FARC-EP, el Estado advirtió la necesidad de brindar un marco regulatorio para la ocupación de campesinos al interior de las ZRF. Esto responde en gran medida a la rampante deforestación que sobrevino por

cuenta del vacío dejado por el actor armado, que ejercía funciones regulatorias sociales, políticas y ambientales. De acuerdo con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), las cifras de deforestación en el Guaviare se duplicaron después de la firma del Acuerdo de paz, pasando de 70 074 hectáreas en 2016 a 144 147 hectáreas en 2017. Además, entre 2016 y 2019, se han perdido aproximadamente 61 105 hectáreas de bosque equivalentes al 4 % de la ZRF de la Amazonía (Defensoría del Pueblo, 2022).

El primer punto del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RRI) creó el Fondo de Tierras (punto 1.1.1), una cuenta que dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros doce años, las cuales provendrán de seis fuentes principales: i) tierras provenientes de la extinción judicial de dominio, ii) los baldíos recuperados mediante procesos agrarios, iii) *las tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de las ZRF*, iv) las tierras inexploradas que no cumplen con la función social y ecológica de la propiedad, v) las tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública y vi) las tierras donadas.

Como se puede notar en el texto en cursiva, una de las fuentes para el acceso a la tierra que establece el Acuerdo de Paz para campesinos y campesinas sin tierra, o tierra insuficiente, proviene de las tierras de la reserva forestal, con la condición de que se adelante un proceso de actualización, delimitación y fortalecimiento de las reservas forestales. A pesar de lo previsto en el Acuerdo de Paz, las ZRF no han tenido ninguna participación en el Fondo de Tierras para la realización de la RRI.

La respuesta del Gobierno nacional fue darle un tratamiento a los campesinos en las ZRF como usuarios y no como propietarios. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) introdujo los Contratos de Derechos de Uso (Acuerdo 058 de 2018), cuyo fin es conceder el uso y aprovechamiento sobre los predios baldíos ubicados en áreas que no son susceptibles de

ser adjudicadas, como: a) en sabanas y playones comunales inundables, b) en los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2 500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables y c) los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959³.

Los Contratos de Derecho de Uso (CDU) son a título gratuito y tienen una duración de diez años, que pueden ser prorrogables —sin límite de prorrogas— siempre y cuando las familias cumplan con las disposiciones del contrato. Si bien no suponen un título de propiedad, estos CDU son inscritos por la ANT ante la Oficina de Instrumentos Públicos (ORIP) con el nombre del beneficiario.

Aunque los CDU entraron en vigencia desde el año 2018, el Gobierno nacional inició su implementación en el primer semestre del año 2021, durante la administración Duque. Los CDU hacían parte de una estrategia más amplia denominada como Contratos de Conservación Natural, el cual consistía en dos etapas. En un primer momento, las familias campesinas firmaban los CDU con la ANT como un prerrequisito para luego suscribir acuerdos de conservación con el MADs. A través de estos acuerdos de conservación, las familias podían acceder a pagos por servicios ambientales y al desarrollo de sistemas productivos sostenibles en los predios.

Sin embargo, en la práctica la estrategia de la regularización del uso de la tierra en ZRF a través de los CDU no ha tenido mayores impactos por múltiples razones. De acuerdo con el IEI (La Silla Vacía, 2022), la

3 El Acuerdo 058 de 2018 sufrió una modificación con el Acuerdo 0118 de 2020, que introdujo tres cambios: amplía el marco de aplicación de la política para otorgar derechos de uso además de las zonas tipo B y C, también en las zonas tipo A; prioriza las zonas con afectación o riesgo de afectación por presencia de cultivos ilícitos para la aplicación de los contratos, y establece categóricamente que los CDU en zonas tipo A, B y C se orientarán al desarrollo de actividades asociadas al aprovechamiento forestal sostenible.

baja recepción social de la figura de los CDU se puede explicar en cinco grandes motivos: i) los CDU no reconocen a los campesinos el dominio real sobre los predios baldíos, por lo que no constituyen un mecanismo de acceso a la tierra; ii) no brindan seguridad jurídica a los campesinos para permanecer en su predio, ya que el Estado podría recuperar los predios arguyendo el interés público sin ningún tipo de indemnización o compensación; iii) la reconversión del uso del suelo se proyecta con base en los lineamientos de la zonificación del MADS (tipo A, B y C), pero no toman en consideración las condiciones biofísicas y sociales en las que se encuentran insertos los campesinos que habitan estas zonas y que determinan sus actividades productivas, las cuales tienen una incidencia directa en las capacidades de las familias para generar ingresos y garantizar sus medios de subsistencia; iv) un contrato no genera los mismos incentivos que un título, por lo que los campesinos optan por no firmar el CDU si su incumplimiento podría derivar en acciones correctivas y/o sancionatorias, incluso el desahucio del predio, y v) no es clara la naturaleza jurídica de los CDU, pues no constituyen en estricto sentido “contratos”, puesto que sus cláusulas no son susceptibles de ser negociadas o redefinidas, sino la asignación u otorgamiento del derecho de uso, en cuyo caso la figura más apropiada sería la de un acto administrativo.

El Gobierno colombiano, posesionado en agosto de 2022, advirtió los bajos niveles de recepción de la figura de los CDU y suspendió su implementación. La ANT introdujo los *actos administrativos de regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible* (Acuerdo 315 de 2023) que, en lo fundamental, no representa un cambio significativo respecto al esquema de los CDU, debido a que los predios baldíos mantienen su calidad de baldíos rurales y como tal permanecen bajo el dominio y la administración de la nación, es decir, no hay una transferencia de la propiedad de estos a ningún título para los campesinos y campesinas (artículo 1, Acuerdo 315 de 2023).

Además de la modificación a los CDU, el Gobierno Petro introdujo una nueva estrategia para la regularización de la ocupación campesina al interior de las ZRF por medio de las denominadas las Concesiones Forestales Campesinas (artículo 55, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026). Las Concesiones Forestales Campesinas son un modo por el que se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad al interior de las ZRF para campesinos y campesinas, con el objeto de conservar el bosque y promover la economía campesina comunitaria. No suponen la terminación o sustitución de los Contratos de Derecho de Uso o los actos administrativos de regularización de la ocupación que siguen vigentes.

Si bien las concesiones forestales son una figura que responde a la necesidad de regular la explotación maderera de un modo sostenible por medio de la inclusión de los campesinos y campesinas como parte central del proceso (economía forestal comunitaria), lo cierto es que la figura tampoco resuelve las contradicciones que subyacen a la ocupación de los campesinos en las ZRF. Las concesiones forestales son básicamente unos contratos de derecho de uso proyectados a una escala mayor, ya que, al igual que los CDU, no reconocen el derecho a la propiedad de la tierra para los campesinos y campesinas, sino únicamente el derecho al uso en los predios, los cuales permanecen bajo la titularidad del Estado.

Es preciso indicar que las *concesiones forestales*, creadas en el Plan Nacional de Desarrollo, no tienen todavía un decreto que las reglamente, por lo que solo se puede opinar a partir del texto del artículo del PND. Estas concesiones parecen tener un énfasis colectivo y para zonas que cubren mayores extensiones de tierra que la escala predial como han sido planteados los CDU. También incluyen un componente de biodiversidad y actividades de recuperación, rehabilitación y restauración. Por su parte, parecen ser más restrictivas que los CDU frente a los usos permitidos, dado que únicamente permiten las actividades asociadas a

la economía forestal, excluyendo cualquier tipo de actividad agroecológica o silvopastoril, propias de las economías campesinas⁴.

La política de concesiones forestales podría tener mayor sentido para las áreas de bosque de la reserva forestal que no presentan un grado significativo de transformación, es decir, donde el bosque todavía se conserva en su mayor parte y, en consecuencia, donde es apremiante desarrollar un mecanismo de gestión del bosque orientado a su conservación y al cierre de la frontera agropecuaria. Sin embargo, no puede ser la única fórmula para abordar la heterogeneidad y complejidad que reviste todo el universo de las ZRF en el país, ya que hay otras áreas, en las que la avanzada transformación del suelo por cuenta de los distintos fenómenos de ocupación, requieren otro tipo de estrategias, por ejemplo, la titulación sin sustracción, en donde no sean excluyentes las actividades propias de las economías campesinas con actividades de rehabilitación, recuperación y conservación de los bosques.

El Ministerio de Agricultura ha dado pasos importantes orientados a conciliar las territorialidades campesinas con las ZRF. Como se mencionó, una de las causas de exclusión del campesinado en las ZRF era la imposibilidad de constituir figuras de ordenamiento territorial campesino en áreas de reserva forestal, puesto que el régimen jurídico de estas áreas, a diferencia de las territorialidades étnicas, no lo permitía. Recientemente, el Ministerio introdujo una actualización al

4 Así se lee en el artículo del PND:

La concesión forestal campesina será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual se promoverá la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2.^a de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales. (artículo 55, ley 2294 de 2023)

procedimiento de constitución de ZRC, en el que, además de indicar que estas contribuyen a la protección de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, mediante el impulso, entre otras, de prácticas alternativas de producción agroecológicas, quitó a las ZRF de Ley 2.^a del conjunto de áreas en las que no procederá la constitución de ZRC, como sucedía anteriormente (Decreto 1147 de 2024).

De manera análoga, con el reconocimiento formal y la reglamentación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), que representan otra expresión de las territorialidades campesinas en el país, estos solo podrán ser constituidos en ZRF cuando obre un concepto del Ministerio de Ambiente que indique las condiciones de uso que los ocupantes de los predios deben cumplir, así como los criterios de ordenamiento ambiental del territorio conforme al Plan de Zonificación Ambiental referido en el Acuerdo de Paz. Estas disposiciones serán incluidas en el Plan de Vida Digna, el instrumento de planificación campesina del territorio. Además, los TECAM solo podrán ser constituidos en ZRF siempre y cuando el campesinado demuestre que han sido concebidos, habitados y organizados históricamente con anterioridad al 24 de noviembre de 2016, fecha de firma del Acuerdo de Paz. En estas áreas no podrán ser adjudicados predios a campesinos, sino únicamente se podrán llevar a cabo procedimientos de otorgamiento de derechos de uso y regularización de la ocupación (Decreto 780 de 2024).

Como lo han señalado diferentes autores, las territorialidades campesinas, tanto ZRC como los TECAM, constituyen formas de territorialidad campesina que comprenden un amplio rango de dimensiones —política, ambiental, cultural, económica— que buscan superar el paradigma clásico de la reforma y el desarrollismo agrario, bajo los cuales el campesinado ha sido reducido al trabajador rural o agrícola. En su lugar, estas territorialidades campesinas reivindican la vida campesina y la producción alimentaria por encima de las *commodities* y las actividades extractivas (Duarte, Noriega y Betancourt, 2024).

Si bien la posibilidad de constituir las ZRC y los TECAM al interior de las ZRF de Ley 2.^a representa un avance importante para el fortalecimiento de las territorialidades campesinas, en la práctica no será tan sencillo implementar este arreglo, ya que, en los casos en que estas territorialidades se superpongan parcialmente con las ZRF, implicaría introducir un régimen diferencial entre la población campesina; algunos podrían acceder a la posibilidad de la adjudicación de un predio, mientras que otros no. Por su parte, si una de estas territorialidades se constituye totalmente al interior de reserva forestal, implicaría que ninguno de los campesinos podría aspirar a la titulación de un predio, sino únicamente a un acto de regularización de la tenencia, en contravía de los propósitos de estas figuras: regular la ocupación y aprovechamiento de los baldíos para los campesinos y colonos y controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria. No es del todo claro cómo se puede controlar una expansión inadecuada de la frontera agropecuaria si solo se piensa dentro de los límites de la propia frontera agropecuaria. Por tanto, no se resuelve todavía la contradicción entre el uso y la tenencia de la tierra por parte de los campesinos en las ZRF.

La tendencia creciente que propende por conciliar unos modos de vida campesinos con el régimen de las ZRF de Ley 2.^a responde a un proceso que se desdobra: por una parte, a la creciente movilización social del campesinado que exige sus derechos y, por otra, a una mayor recepción desde el Estado para dar respuesta a esta contradicción. Durante el paro nacional de 2021, que tuvo en Altamira, Huila, uno de los puntos de concentración más álgidos de la ruralidad, convergieron las comunidades campesinas de 13 municipios del Caquetá y Sur del Meta, y producto de la movilización social, se instaló la Mesa de Diálogo Campesina de Caquetá y sur del Meta, el cual tenía entre sus reclamos las condiciones marginales de los campesinos que habitan al interior de las ZRF⁵.

5 Como parte de la Mesa, se acordó el financiamiento de tres Zonificaciones Ambientales Participativas, bajo una metodología concertada entre el Ministerio

Más recientemente, en el marco de la primera Convención Nacional Campesina (CNC), que se desarrolló en la Universidad Nacional en Bogotá en diciembre de 2022, la cual contó con una participación de más de 2 500 delegados campesinos y campesinas de todo el país, le entregaron al Gobierno Nacional un capítulo campesino para ser incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como resultado de las mesas de trabajo de la Convención. Como parte del capítulo campesino de la CNC, se incluyó una propuesta donde se concede la facultad a la ANT para adjudicar los terrenos baldíos que se encuentren al interior de ZRF de Ley 2.^a de 1959 sin necesidad de adelantar un proceso de sustracción previa (Convención Nacional Campesina, 2022). Esta propuesta no fue incluida dentro del articulado definitivo del PND.

Finalmente, quizás el hito más importante relacionado con la presencia del campesinado en las ZRF es el Acto Legislativo 01 de 2023, por el cual se modificó el artículo 64 de la Constitución Política y que reconoció al campesinado como sujeto de especial protección, además le reconoce una dimensión económica, social, cultural, política y ambiental. Este último punto es crucial, pues el Estado reconoce al campesinado una dimensión ambiental, lo que en principio significa que es un actor con una vocación hacia el cuidado del medio ambiente, con unas prácticas y unas actividades que no van en contravía de la protección y conservación de los ecosistemas. Este puede ser el precedente normativo que posibilite que las ZRF transiten desde un sistema cerrado hacia uno abierto en el que los campesinos participen activamente de los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, y no sean simples receptores de un régimen ambiental externo que desconoce las dinámicas de poblamiento, de producción agrícola y de cuidado ambiental que tienen los campesinos.

de Ambiente y las comunidades campesinas para los municipios de Cartagena del Chairá, Solano y Montañita en Caquetá, las cuales deberían conducir a unos procesos de recategorización de las ZRF y un realinderamiento de las áreas protegidas, así como a un proceso de sustracción para la titulación de tierras a los campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente, que ocupan estas áreas.

Conclusiones

Actualmente, impera un contexto desregularizado al interior de las ZRF que afecta tanto a los bosques y ecosistemas estratégicos como a la población campesina que habita en su interior, caracterizado por la falta de regulación respecto al mercado de tierras y los procesos de deforestación ligados a las economías ilegales, mientras que la población campesina que carece de títulos de propiedad no tiene acceso a créditos agropecuarios, proyectos productivos, bienes, servicios públicos y, en general, a la oferta institucional, lo cual reproduce una situación permanente de vulnerabilidad.

El enfoque restrictivo que ha prohibido el acceso a la tierra para campesinos al interior de las ZRF de Ley 2.^a no ha contribuido a frenar la deforestación en estas zonas, por el contrario, ha impedido construir un esquema de gobernanza ambiental entre el Estado con las comunidades campesinas que permita conciliar las economías campesinas con los propósitos de protección y conservación de las ZRF. Las Zonas de Reserva Campesina y los Territorios Campesinos Agroalimentarios podrían constituirse en vehículos para la construcción de un nuevo tipo de relacionamiento, pues permiten canalizar un conjunto de políticas públicas para la transformación territorial, que no pasa únicamente por reconocer el acceso a la tierra, aunque esto pueda ser su llave de entrada.

Las estrategias, implementadas por el Estado para regularizar la ocupación campesina en las ZRF basadas en conceder el uso mas no el acceso a la tierra, han resultado parciales o insuficientes, debido a que no cumplen con las expectativas que tiene el campesinado localizado en estas zonas, el cual guarda aspiraciones legítimas de titulación, especialmente a raíz del Acuerdo de Paz, que plantea un nuevo tipo de relación del campesinado en las zonas de manejo especial y sobre todo en virtud del reciente reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección, que invita a pensar nuevas formas (más creativas)

de materializar la dimensión ambiental del campesinado a partir de la inclusión.

Finalmente, como se intentó mostrar en el texto, persisten unas dinámicas que no pasan exclusivamente por la presencia del campesinado al interior de las ZRF de Ley 2.^a y que requieren una atención urgente: el aumento en la deforestación de las ZRF ligado al acaparamiento de tierras y la expansión de la ganadería extensiva, así como la consolidación de economías ilegales como los cultivos ilícitos y la minería ilegal por parte de grupos armados. Abordar este tipo de problemáticas requiere una estrategia de mayor envergadura que no se concentre únicamente en el enfoque restrictivo hacia el campesinado. Por el contrario, podría convertir al campesinado, junto con los grupos étnicos, indígenas y afro que habitan en las ZRF de Ley 2.^a, sus principales actores.

Referencias

- Convención Nacional Campesina. (2022). *Propuesta de Capítulo Campesino Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. https://vertov14.files.wordpress.com/2023/05/cnc_cap.-campesino-05.01.23-1.pdf
- Cortés, Claudia; Lozada, Ricardo; Higuera, Carolina; Martínez, Sergio; Caro, Isabella; Martínez, Martha; Duica, Arturo; Sanabria, Ana; Córdoba, Juan; Sabogal, Juliana; González, Jeimy; Wilches, Lorena; Rodríguez, Karen; Díaz, Juan y Martínez, Enrique. (2024). *Caracterización y tipologías de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con enfoque agroambiental. Recomendaciones de política*. UPRA. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/caracterizacion_agricultura_campesina_familiar.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Situación de DD.HH. de comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental*.
- Duarte, Carlos; Cely, Nicolás; Páez, Giovanni y Tangarife, Maritza. (3 de mayo de 2023). Zonas de Reserva Campesina: seis retos para su consolidación. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/zonas-de-reserva-campesina-seis-retos-para-su-consolidacion/>

Duarte, Carlos; Cely, Nicolás; Torres, Carolina y Páez, Giovanni. (16 de agosto de 2022). Bioeconomía, Agroecología y Títulos Verdes para la Reforma Agraria. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/bioeconomia-agroecologia-y-titulos-verdes-para-la-reforma-agraria/>

Duarte, Carlos; Noriega, Jhon y Betancourt, Dayver. (11 de marzo de 2024). Territorios Campesinos Agroalimentarios. *Observatorio de Tierras*. <https://www.observatoriodetierras.org/territorios-campesinos-agroalimentarios-tecam/#comments>

IDEAM. (2016). Geoportal. Obtenido de Capas Geo: cobertura bosque-no bosque 1990–2000, 2000–2005, 2005–2010, 2010–2012, 2012–2013, 2013–2014, 2014–2015, 2015–2016. <http://www.ideam.gov.co/capas-geo>

IDEAM. (2019). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. Obtenido de cambio de la superficie cubierta por bosque natural. <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp>

IDEAM. (2021). *Cobertura de la Tierra 100K Período 2018*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (7 de septiembre de 2022). *En Colombia se han deforestado más de tres millones de hectáreas de bosque en las últimas dos décadas*. <https://www.minambiente.gov.co/en-colombia-se-han-deforestado-mas-de-tres-millones-de-hectareas-de-bosque-en-las-ultimas-dos-decadas/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. (2023). *Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022*. UNODC-SIMCI.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). (28 de agosto de 2023). Respuesta a Derecho de Petición radicado ante la URT con radicado de entrada DSC1-202320438.

Normas consultadas

Acto legislativo 01 de 2023 [Congreso de Colombia]. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. 5 de julio de 2023. D.O. No. 52447. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30046831>.

Acuerdo No. 58 de 2018 [Agencia Nacional de Tierras]. 16 de abril de 2018.

Acuerdo No. 315 de 2023 [Agencia Nacional de Tierras]. 6 de diciembre de 2023.

Decreto 780 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 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 39 de la Ley 2294 de 2023. 24 de junio de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896>

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, Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina. 13 de septiembre de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250917>

Ley 2.^a de 1959. Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. 17 de enero de 1959. D.O. No. 29661.