

**Artículo de investigación**

# Zonas de Reserva Campesina e implementación del Acuerdo de Paz en Colombia

## Peasant Reserve Zones and implementation of the Peace Agreement in Colombia

*Ustedes tienen mucha tierra y yo sólo quiero un poquito.  
Pero quisiera estar seguro de qué pedazo es el mío.  
¿Acaso no podríamos medirlo y entonces traspasármelo?  
La vida y la muerte están en las manos de Dios.*

*Ustedes, buenos hombres, me lo dan, pero sus hijos podrían querer retomarlos.*

LEÓN TOLSTÓI

*¿Cuánta tierra necesita un hombre?*

**Julián Camilo Barreto García<sup>1</sup>**

**Recibido:** 31 / 07 / 2023

**Aprobado:** 30 / 10 / 2023

### Resumen

El proceso de política pública y las configuraciones de agendas son de gran importancia para analizar la existencia y cambio de una política. El enfoque de corrientes múltiples permite controvertir la agenda del proceso de paz, en cuanto se incorporó transitoriamente el Acuerdo de Paz a la Constitución Política de Colombia, incluyendo en su primer punto la Reforma Rural Integral (RRI), indicando el reconocimiento y apoyo a la figura de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

La Ley 160 de 1994 adoptó esta figura como una política pública de desarrollo rural y campesino, fundamentalmente, a través del instrumento de titulación de territorios baldíos de la nación; sin embargo, las coaliciones promotoras de la implementación de esta figura son débiles, lo cual ha configurado inequidad política frente a agendas más robustas de titulación de baldíos a apropiadores de gran capital, a través de la figura de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES); no obstante, coyunturalmente el Gobierno Petro estima romper esta tendencia.

---

**1** Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Especialista en análisis de políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de doctorado en geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) en convenio con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Docente de cátedra de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [camilobarreto13@gmail.com](mailto:camilobarreto13@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1359-6092>

**Palabras clave:** política pública, planificación del desarrollo, comunidades rurales, política de redistribución geográfica, política agraria.

## Abstract

The public policy process and the configuration of agendas are of great importance for analyzing the existence or change in a policy. The multiple currents approach allows controverting the peace process agenda, as the Peace Agreement was temporarily incorporated into the Political Constitution of Colombia, including in its first point the Comprehensive Rural Reform (RRI), which indicates the recognition and support for the figure of Peasant Reserve Zones (ZRC).

The 160 Law of 1994 adopted this as a public policy of rural and peasant development, mostly through the instrument of titling the nation's wasteland territories; however, the coalitions promoting the implementation of this figure are weak, which have configured political inequality, compared to more robust agendas of titling wasteland to appropriators of large economic capital, through the figure of Rural Development, Interest Zones, Economic and Social (ZIDRES); nonetheless, temporarily the Petro Government estimates breaking this trend.

**Keywords:** public policy, development planning, rural communities, geographical distribution planning, agrarian policy.

## 1. Introducción

El Acto Legislativo 02 de 2017 incorporó transitoriamente en la Constitución Política de Colombia el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). De este modo se acordó, en el primer punto la reforma rural integral, la puesta en marcha de los objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 respecto a la figura de ZRC. Sin embargo, en la implementación del acuerdo, el proceso de constitución de ZRC se estancó, tanto así que en vez de constituirse las ZRC que habían adelantado su proceso de constitución siete años antes de la firma del acuerdo, al día de hoy han frenado su avance por lo denominado como *political inequality* (Kingdon, 2003) o desde el derecho, por la violación del principio de progresividad en el proceso de materialización de la figura de ZRC en la implementación de la Ley 160 de 1994 y del Acto Legislativo 02 de 2017 (Uprimny, 2021).

En este artículo se adelanta una revisión post empírica en lo jurídico y se reflexiona desde el campo disciplinar de las políticas públicas en torno a la pregunta acerca de la existencia o no de corrientes múltiples y brechas en la implementación del Acuerdo de Paz, tomando como objeto de estudio las políticas públicas de desarrollo rural en las ZRC del 2016 al 2023.

En la primera parte se desarrolla la explicación del marco teórico de las agendas políticas; allí se describe el contexto de la implementación de los puntos del acuerdo a través de las coaliciones de política, haciendo énfasis en las políticas públicas de desarrollo rural. En segundo lugar, se realiza una descripción de los contenidos mínimos de una política y se cuestiona si estos se contienen o no en el desarrollo rural del Acuerdo de Paz; además, se describen los conflictos entre políticas públicas ejecutadas en las coaliciones de gobierno en los periodos 2014-2018 y 2018-2023, junto a la descripción del proceso de constitución de ZRC y las ZIDRES. Por último, se resalta la importancia de la figura de ZRC en el desarrollo rural y se cuestiona la dilación política de reconocer los procesos constituyentes de constitución de la figura.

## **2. Implementación de políticas en un terreno fangoso de formulación de medidas públicas: *Policy stream and political stream***

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) que desarrolla actividades del liquidado Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), proyectó su visión por más de veinte años para implementar el primer punto del Acuerdo de Paz del año 2012 con las FARC sobre RRI; así lo anuncia en su página web: “para el año 2030 la ANT habrá ordenado socialmente todo el territorio rural del país”; lo anterior implica que el acuerdo de paz requiere una implementación a largo plazo y con ello, eventuales ajustes al proceso.

Al respecto cabe mencionar que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, como se citó en Roth, 2002, p. 26). Para el caso que nos ocupa, el acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC, es un proceso donde hay múltiples actores en un marco de negociación y transacciones políticas en las agendas de gobierno, lo cual configura un terreno fangoso, ya que se implementan medidas de política sin armonización coherente con los objetivos de política pública.

El proceso de paz inició con la agenda exploratoria que concluyó con seis puntos conversados o mejor llamados “negociados”, donde el acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado entre la coalición Gobierno nacional Santos I- FARC (GNSIFARC), mediadores

internacionales de Cuba y Noruega, establecieron en el primer punto de Agenda de La Habana la Política de Desarrollo agrario Integral.

Estos puntos agendados se negociaron y se documentó esta negociación en un documento denominado *Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional Santos I y las FARC*; a su vez para la legitimación política del acuerdo, a la manera de una *political stream* (Kingdon, 2003)<sup>2</sup>, la coalición política del Gobierno nacional Santos I-FARC convocó un plebiscito ciudadano el 2 de octubre de 2016, el cual votó en contra de este.

Fracasada la legitimación política, la coalición (GNSIFARC) decidió ajustar algunos contenidos del acuerdo inicial y mediante el Acto Legislativo del 02 de 2017 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, el Congreso de la República de Colombia (CRC) aprobó el 11 de mayo de 2017 el procedimiento legislativo especial para la paz, el cual incluyó el controversial procedimiento denominado *fast track* o vía rápida, que suponía que el CRC debía votar, sin discusión, los actos legislativos y leyes propuestos por el Gobierno nacional para implementar el acuerdo de paz, lo cual estaba más ligado a los objetivos de la política pública, configurando lo que se denomina *policy stream* o corrientes de política pública en términos de Kingdon (2003).

El resultado fue que la honorable Corte Constitucional (CC), a través de la Sentencia C- 332 de 2017, permitió el *fast track* hasta el día 30 de noviembre de 2017, incorporando las discusiones y la temporalidad de la figura, lo cual dio apertura a la discusión, negociación y transacción de diversos intereses en las alternativas de solución, esto es, a la *political stream*, en detrimento de la *policy* que estuvo más cerrada a eventuales cambios bajo el principio del “blindaje” de los acuerdos mediante las prescripciones acordadas por la mencionada coalición.

Sumado a lo anterior, el Gobierno nacional implementó durante el periodo 2014-2018 arreglos institucionales en la política agraria del Estado, principalmente en instrumentos de política, creando leyes, estructuras organizacionales de la administración pública y destinación de recursos específicos. En este sentido, en enero del año 2016 se aprobó la Ley 1776 de 2016 “por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES”, lo cual genera conflictos no solo

---

<sup>2</sup> También entendida como cascada de política metafóricamente asociada al movimiento de gravedad del agua. En este sentido, *political* se relaciona con los intereses políticos de los actores, mientras que *policy* se asocia con los objetivos de política pública.

con la Ley 160 de 1994 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, sino también con el primer punto del acuerdo de paz en todos sus puntos, a saber: 1) Fondo de tierras. 2) Acceso integral. 3) Formalización de la propiedad. 4) Restitución de tierras. 5) Catastro rural. 6) Jurisdicción agraria 7) Vocación. 8) Creación de la frontera agrícola y protección ambiental y 9) Zonas de Reserva Campesina.

Por lo antes mencionado, se afirma que el proceso de implementación de políticas provenientes del acuerdo de paz se encuentra en un terreno fangoso en cuanto a la formulación de medidas públicas; de donde se desprenden hipótesis como que la *policy stream* o corrientes de política pública enfocada en objetivos, proveniente de la agenda de la coalición Gobierno nacional Santos I- II-FARC en la formulación de la política de RRI mutó hacia una *political stream*, ya que la coalición Gobierno nacional Santos II-FARC (GNSIIFARC)–CRC que gestionó la legitimación del acuerdo junto a los decretos ley para su implementación se rompió y se configuró en el periodo 2017-2018 una coalición más fuerte entre el CGR-Grupos de interés; tanto así que en dicho periodo la coalición gestionó las ZIDRES, las cuales son un instrumento de contrarreforma a la RRI; y que se configuró una *political inequality*, este concepto nace de la propuesta de Lindblom y Woodhouse (1993); si bien estos autores comparten la teoría clásica del ciclo de política pública, es coherente y menester la asociación del concepto “proceso” con la teoría de corrientes múltiples de Kingdon (2003) para comprender la influencia de los intereses de los actores en la elaboración de políticas), tanto en la formulación como en la implementación de la política de RRI, principalmente, en lo referente a las ZRC ya que la *policy stream* proveniente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la ANT se ha balanceado históricamente hacia la protección del gran capital privado y más aún con la agenda oculta a favor de las ZIDRES con la adjudicación de territorios baldíos de propiedad de la nación a multinacionales como Cargill y Riopaila con las actuaciones cuestionadas de Carlos Urrutia en el Gobierno Santos II.

La agenda actual del programa de gobierno del presidente de la República, Gustavo Petro 2022-2026, en su numeral 2.1.1 estableció: “garantizaremos el derecho a la tierra para las familias rurales, la formalización de la propiedad y evitaremos la expansión indiscriminada de la frontera agraria y la colonización de baldíos”, ambiguamente garantiza el derecho a la tierra, pero a su vez evitaría la colonización de baldíos, lo cual va en contra de los objetivos de la Ley 160 de 1994 y su Decreto reglamentario 1777 de 1996. Esta ambigüedad no fue resuelta en el borrador del PND 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, donde solo se mencionan los baldíos (p. 43) pero en ninguna parte las ZRC.

En este escenario se resalta que al tramitarse la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia potencia mundial de la vida*, se subsanó la inconsistencia mencionada anteriormente y como “novedad” se reiteró la aplicabilidad de la sustracción de zonas de reserva forestal en el artículo 55 con la denominada *concesión forestal campesina*; el párrafo del mismo artículo establece competencias de las autoridades ambientales para reglamentar los derechos de uso de baldíos inadjudicables de la nación y reconoce los múltiples traslapes jurídicos que dificultan la política de compra de tierra por parte de la nación, donde se incluye el deslinde y recuperación de baldíos de la nación detallados en el artículo 61.

En cuanto las ZRC, la ley del PND 2022-2026 solo las menciona en dos artículos<sup>3</sup>, en el 32 modificando el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 incluyendo la zonificación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC como determinante del ordenamiento territorial alrededor del agua; y en el artículo 52 que modifica el artículo 4° de la Ley 160 de 1994 donde se incluye a las ZRC en un subsistema de planificación que incluya a grupos poblacionales étnicos y mujeres; olvidando *per se* grupos diferenciales de gran sensibilidad de tratamiento en estos territorios como lo son las víctimas de la violencia, desplazamiento forzado, movilidad reducida e infancia, que en gran proporción ocupan las áreas geográficas constituidas o en procesos de constitución de ZRC.

### 3. Política pública de reforma rural integral: dilaciones al desarrollo rural campesino y la RRI

El Decreto 578 del 27 de marzo de 2018 “por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro” fue quizás hasta el año 2022 el último acto administrativo que realizaba ajustes institucionales normativos para implementar la RRI. A partir de allí, se consolidó una *policy stream* de contrarreforma al desarrollo rural campesino y de la RRI, la cual desde el Gobierno Santos II con las ZIDRES y por medio del Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018 la ANT “por medio del cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”, se venía construyendo, ya que esta última norma le exige a los colonos para la sustracción de zonas de reserva forestal “contratos de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables” Romero (2022), poniéndoles en riesgo la titularidad de la tierra y la cooperación de estos para la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos. Sin embargo, tal como se mencionó en

---

<sup>3</sup> En el PND 2022-2026 no se incluyeron metas de resultado para constituir ZRC, lo cual es un error técnico en la aplicación del instrumento de planeación o una acción voluntaria de evitar compromisos por parte del Gobierno Petro, con metas concretas de implementación de la política pública de RRI.

el capítulo anterior, el Gobierno de Petro con el PND 2022-2026 en el parágrafo del artículo 55 podría realizar una nueva reglamentación derogando el Acuerdo 058.

El 7 de agosto de 2018 se posesionó el Gobierno Duque, el cual gobernó hasta el año 2022; en campaña electoral el entonces candidato propuso hacer “trizas” el acuerdo en *policy stream* estancando significativamente el curso de acción de la implementación del acuerdo; tanto así que Samper (2022), ex director de la ANT, afirmó que a corte de marzo de 2022 el avance de la actualización del catastro multipropósito no alcanzó el 25 % del 60 % programado por el Gobierno Duque, lo cual demostró la dilación de la ejecución del plan de acción.

Frente a esta situación de dilaciones a la implementación del Acuerdo y de la Ley 160 de 1994, el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá (2021), resolvió la acción de tutela de asociaciones campesinas contra la ANT y del consejo directivo de la ANT ante la dilación en el proceso de constitución de las ZRC de Sumapaz, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre. El tribunal le fijó plazo a las entidades mencionadas hasta el mes de abril de 2022 para realizar los procedimientos tendientes a constituir las ZRC. El día 14 de diciembre de 2022 se proyectaron los acuerdos de constitución para la aprobación del consejo directivo de la ANT.

### 3.1 Desarrollo rural en el contexto de las ZRC

Las marchas cocaleras del año 1996 propiciaron la elaboración de la Ley 160 de 1994 y la estructura de las ZRC, en cuanto que las organizaciones campesinas demandaron la formalización de los territorios de colonización, así como el reconocimiento de la producción cocalera, entre otros asuntos. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi 3,7 millones de predios rurales ocupan 61,3 millones de hectáreas en el país; en estos, a corte del año 2016, el 64 % de los hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra, el coeficiente Gini rural alcanza el 89,7 %, el 25 % de los propietarios son dueños del 95 % del territorio y es frecuente encontrar casos como el de Quibdó donde menos del 1 % de los propietarios es dueño del 94,7 % del territorio rural (cit. en *El Tiempo*, 26 de noviembre de 2016).

La Ley 160 fue la salida jurídica al problema de la tenencia de la tierra para las familias que colonizaron territorios baldíos de la Nación. La ocupación de los territorios nacionales es de alta informalidad, lo cual se traduce en la ausencia de títulos de propiedad que legitimen la tenencia, uso y apropiación del territorio, lo cual es síntoma de desagregación e inequidad (Serje, 2011), convirtiéndose en argumento racionalmente motivante para la proclamación del Decreto 578 el 27 de marzo de

2018 “por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro” buscando la formalización de la propiedad rural a través del saneamiento de títulos de falsa tradición y libertad.

Por otro lado, la formalización y/o titulación de un baldío de la nación para un campesino o campesina, requiere que no tenga un patrimonio neto superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos deben tener conocimiento del trabajo de la tierra y demostrar explotación de la tierra mínimo por cinco años en dos terceras partes de la apropiación (acto señor y dueño en inversión y formalización). En cuanto a las empresas, la sumatoria del patrimonio neto de los socios no debe superar el patrimonio neto de la sociedad y a las personas naturales como jurídicas que tengan título de propiedad no se les pueden adjudicar baldíos.

Además de permitir la titulación de terrenos baldíos, la Ley 160 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Solo hasta el año 1996 se puso en marcha la figura de ZRC con el Decreto 1777 de 1996, junto a la ley se reglamentó la política con el Acuerdo 024 de 1996. “por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina”; el artículo primero estableció:

Las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

Esta ley estableció los ámbitos de implementación de las ZRC en parques nacionales y otorgó competencias al Incoder, que luego reestructuraría sus funciones en el Incora y hoy día en la ANT. La Ley además definió los objetivos de las ZRC, lo cual elevó a política pública la Ley 160 de 1994, estos objetivos se establecieron en el artículo 2 del Decreto 1777 de 1996 de la siguiente forma:

1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
2. Evitar corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.

4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
5. Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

Finalmente, el decreto estableció el requisito de estructurar planes de desarrollo sostenible para la constitución de ZRC y la coordinación de la política a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el año 1996 se implementó el proyecto piloto de las ZRC. Allí se proyectaron tres ZRC (Cabrera, Guaviare y Pato Balsillas); en 1999 fueron reconocidas las ZRC de Arenal y Morales, La Perla Amazónica y en el año 2002 la ZRC Valle del Río Cimitarra ACVC); Estas ZRC constituidas “abarcaban 831.000 hectáreas; junto a ello, la pretensión territorial de su movimiento en conjunto se aproxima a 10 millones de hectáreas”, Estrada (2013, p. 34). Posteriormente, en el año 2018 se constituyó la ZRC Montes de María II, luego de 16 años de dilaciones y estigmatizaciones por parte de los Gobiernos Uribe I y II 2002-2010, Santos I y II 2010-2018. En el año 2022 bajo el Gobierno Petro se aprobó por parte del consejo directivo de la ANT la constitución de la ZRC La Tuna en el Cauca; Sumapaz en Bogotá; Güejar-Cafre en Puerto Rico y Lozada-Guayabero en La Macarena-Uribe Meta.

En el siguiente mapa de la ANT se georreferencia la ubicación de las 11 ZRC constituidas y sus extensiones con corte de octubre de 2023. En el Magdalena Medio se identifica con una extensión mayor o igual a 196.258 hectáreas, hasta la más pequeña en la Perla Amazónica en el Putumayo con una extensión de 36.066 hectáreas:





En la figura 2 hace falta incluir la ZRC de Montes de María II, la cual se constituyó en el año 2018 y que se indica en el mapa con el número 55 de la región Caribe; Sumapaz con el número 56 en el centro del territorio nacional; Losada-Guayabero con el número 58; Güejar-Cafre con el número 59 y La Tuna en Santa Rosa (Cauca) que no cuenta con georreferenciación en el mapa.

### 3.2 Desarrollo agroindustrial en el contexto de las ZIDRES

La Ley 160 de 1994, a través de la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) permite la titulación de territorios baldíos de la nación con el objeto de formalizar la propiedad rural. En la Ley 135 de 1961 se definen las UAF como el instrumento métrico de titulación de un predio, “su cálculo corresponde a la cantidad de tierra necesaria para producir 2 SMLMV y capital en un municipio. Por lo tanto, esta varía entre municipios dependiendo del acceso a mercados, infraestructura, bienes públicos, acuíferos, entre otros” (Villaveces y Sánchez, como se citó en Rueda Sanz, 2018, p. 7), y por su parte, la Ley 505 de 1999 estableció la metodología para el cálculo con promedio municipal.

Según Machado (2017), la Ley 1776 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES”, es una de las reformas en asuntos de tierras que se viene impulsando desde el Gobierno Uribe I y II 2002-2010 y de Santos I y II 2010-2018. Del Gobierno de Uribe cabe recordar el resonado caso de la hacienda Carimagua, donde el solicitado en extradición, Andrés Felipe Arias pretendía entregar a palmicultores el territorio que era destinado a la reparación de familias víctimas de desplazamiento forzado, con la excusa de que los empresarios merecían el uso y apropiación de la tierra, ya que contaban con los recursos para invertir en ella. Además, en el año 2002 apenas se posesionó Uribe en la presidencia, ordenó la suspensión de la ZRC del Valle del Río Cimitarra argumentando problemas de seguridad nacional por existir presencia de las FARC en el territorio de la ZRC.

Como el proceso de Carimagua para adjudicar terrenos a colonos despojados no prosperó, el Gobierno de Santos I desarrolló el CONPES 3797 en enero del año 2014, denominado política pública para el desarrollo de la Orinoquía, que entre otros objetivos buscó el llamado “desarrollo de la altillanura”, el cual en su agenda oculta, facilita la adjudicación de baldíos y apropiación de UAF en contravía de los objetivos de la política pública de la Ley 160 de 1994. Además legitimó por este medio, la acumulación irregular de baldíos de la nación por parte de las multinacionales Riopaila con 42.000 hectáreas de tierra y Cargill con 52.000

con la asesoría de la firma de abogados Brigard y Urrutia con la permisividad del ministro de Agricultura de ese entonces, Rubén Darío Lizarralde.

Por otro lado, la Ley 1776 de las ZIDRES busca industrializar la agricultura, la generación de zonas francas agroindustriales, el desarrollo tecnológico, de infraestructura y la asociatividad con campesinos y agricultores. El problema radica en que los baldíos de la nación en política pública estaban destinados a otorgárseles a titularidad de campesinos legítimos colonos y esta ley permite la adjudicación a los grandes capitalistas sin resolver el problema de la tenencia de la tierra en el país.

De este modo, se evidencia que existen conflictos entre los objetivos de la política pública agraria y rural en el país. La Ley ZIDRES fue demandada constitucionalmente por ir en contravía de la Ley 160, pero la Corte Constitucional definió su exequibilidad y condiciones especiales de implementación. Nace allí la hipótesis según la cual los actores que representan los intereses de la acumulación del capital son más ágiles que los actores sociales y políticos que acuerdan medidas públicas; la *political stream* es más fuerte que la *policy stream* en la política de desarrollo rural campesino. Se afirma entonces que la CC respaldó la Ley ZIDRES a pesar de sus vicios de inconstitucionalidad; sin embargo, no hay que pasar por alto la cooptación de intereses de la justicia en Colombia y su desequilibrio de decisiones a causa de la reelección presidencial, donde en dos periodos presidenciales, el presidente de la República obtuvo mayoría absoluta en el tribunal, lo cual permite presumir un conflicto de intereses entre la administración de justicia y quienes eligen los jueces en coalición con el Congreso de la República.

En la figura 3, se ubican geográficamente los territorios baldíos de la nación, donde tiene el ojo puesto la *political stream* agroempresarial para constituir las ZIDRES en menoscabo de los territorios potencialmente viables de constituir ZRC.



**Figura 3.** Mapa áreas potenciales de adjudicación de ZIDRES

Fuente: UPRA. (2018; p. 86).

A continuación se detallan las áreas medidas en hectáreas por departamento, correspondientes a la capa rosada del mapa anterior: Vichada 2.483.806, Cundinamarca 32.235, Meta 2.391.192, Norte de Santander 20.549, Córdoba 449.548, Boyacá 18.825, Magdalena 448.299, Huila 18.076, Casanare 404.475, Cauca 17.318, Arauca 268.545, La Guajira 17.310, Antioquia 230.112, Putumayo 13.694, Sucre 139.866, Guaviare 11.441, Bolívar 125.636, Nariño 6.125, Tolima 85.840, Caquetá 2.096, Santander 54.278, Atlántico 172, César 39.377 y Amazonas 152.

#### **4. Policy stream y political stream en el desarrollo rural**

Retomando a Kingdon (2003), el proceso de políticas públicas permite su análisis desde el estudio de las agendas más que desde el ciclo de política pública. La argumentación y persuasión, en términos de Majone (1997) por parte de la coalición Gobierno nacional-FARC en el periodo 2014-2018, estaban sujetas a la formulación

de políticas públicas desde La Habana, con miras a que por medio de la refrendación se implementasen y así poder salir de un conflicto de más de 50 años y de ocho millones de víctimas, aproximadamente.

Según Majone (1997), la política pública está hecha de palabras, pero las palabras de la coalición mencionada eran una simple retórica desde el análisis *top down*, donde se desconoció que actores trascendentales como la ciudadanía, la rama judicial y ejecutiva tenían incidencia significativa en el proceso de política, y que el concepto de implementación estaba y está aún crudo. Así que la historia reafirmó que las políticas públicas se deben estructurar con los actores, se deben legitimar y acordar empleando los instrumentos institucionales dispuestos para llevar a cabo el curso de acción de las agendas, los cuales propician la estructuración de las políticas con elementos básicos como lo es definir fines, objetivos, instrumentos, medios y metas.

Con el resultado del plebiscito, la ciudadanía enseñó que debe ser tenida en cuenta en las decisiones de política; que como lo afirma Muller *et al.*, (1998), la Corte Constitucional obedece su curso de acción a ideas, intereses e instituciones y que también incide en política pública como lo afirman de Bryson y Crosby (1998) respecto al *fast track* y al alcance del bloque de constitucionalidad del Acuerdo de Paz. Además, se evidenció que la *political stream* del Congreso de la República en su potestad de legisladora y de movilización de intereses con la operación tortuga liderada por el presidente de la Cámara de Representantes, Rodrigo Lara en el periodo 2014-2018, fue más fuerte que la *policy stream* de la coalición a favor del proceso de paz.

En este escenario, el Gobierno Santos II requirió la expedición del Decreto 902 de mayo de 2017, “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” para poder agilizar la agenda rezagada y que demanda mayor tiempo en el proceso de política como lo es el sector agrario. De este modo, la agenda de paz en el periodo 2014-2018 requirió articularse al desarrollo de otras agendas como la constitución de ZRC que venía desde el año 1996, del proceso de paz de La Habana, la de la Corte Constitucional y concomitantemente con la del Congreso de la República. De allí nacieron nuevas alternativas de política incidiendo en la *policy stream*, debido a que la *political stream* era bastante fuerte por la pérdida del plebiscito y la evidencia de que el desgastado Gobierno de Santos II daría paso a que el uribismo retornara al poder en las elecciones presidenciales del periodo 2018-2022; lo que ocurrió con la entrada del Gobierno Duque bajo el lema de hacer “trizas al proceso de paz”, que en términos jurídicos se expresó en dilaciones a los

procedimientos administrativos, como lo ocurrido con la dilación de la figura de ZRC en sus cuatro años de gobierno.

Al estudiar los casos de las políticas públicas de salud y de transporte en Estados Unidos, Kingdon (2003) diferenciaba *policy stream* de *political stream*, en tanto la *political* al estar en manos del legislativo podía retrasar la *policy* que está en poder del ejecutivo; tal como sucedió en el Senado colombiano al empezar la discusión de la legislación, necesaria para materializar el Acuerdo de Paz de 2016, pues en este caso el ejecutivo dio prioridad a la legislación de paz, pero en el Senado se empantanaron las leyes sobre reforma agraria integral.

Para el desarrollo de la *political* y *policy stream*, se hace necesario vincular a los empresarios o quienes movilizan la política pública en la arena de poder y toma de decisiones. En el caso del proceso de paz, el problema de la política de tierras y con ello el del futuro de las ZRC, radica en que la mayor atención se encausó hacia la agenda de la reforma política y el punto de participación política del acuerdo. De este modo, el partido político de las FARC no ha dejado de ser amenazante a la clase política tradicional que dirige el Congreso, a pesar de pronosticar baja representación electoral.

#### **4.1 Policy stream de baja intensidad**

La implementación del Acuerdo de Paz está proyectada para un periodo de quince 15 a 20 años. Para establecer el futuro de las ZRC la Agenda de Paz de La Habana retrasó el proceso de constitución de estas. En los dos gobiernos de Uribe se suspendieron los procesos por supuestas razones de seguridad nacional y en los dos gobiernos de Santos continuó la suspensión por el proceso de paz; solo hasta el año 2018 *ad- portas* de finalizar su mandato, se constituyó la ZRC Montes de María II.

Un apalancamiento previsto para las ZRC son los programas de desarrollo con enfoque territorial; estos fueron establecidos en el Decreto 893 de 2007 como instrumentos de planificación del desarrollo prioritarios en el marco de la RRI, bajo el imaginario de poner en marcha políticas sectoriales, tales como vivienda, empleo, educación energía y servicios públicos. De Zubiría (2017). Tiene una proyección a diez años, pero carecen de financiación real y de armonización con planes de desarrollo multinivel, tales como planes de desarrollo municipal, departamental y nacional; son planes que las comunidades endógenamente elaboran y ejecutan según su margen de maniobra con recursos propios o de cooperación internacional.

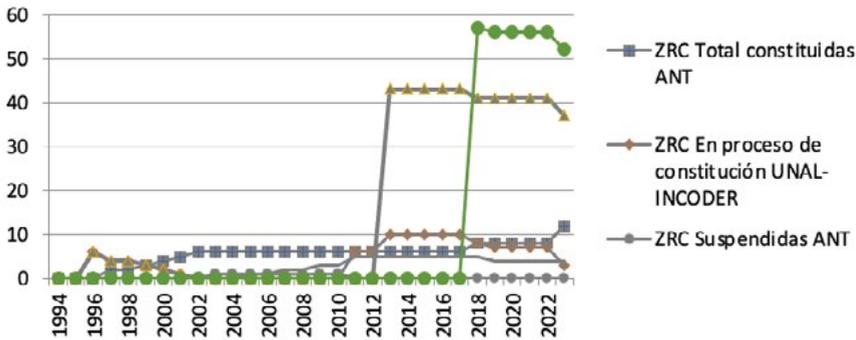
Por otro lado, el Decreto 902 de 2017 “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, define la formalización de la tierra a campesinos y trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente, cuya meta según el Fondo Nacional de Tierras es distribuir tres millones de hectáreas (baldíos y extinción de dominio) entre 800.000 personas.

De acuerdo con la ANT, dentro de los asuntos más relevantes consignados en este decreto-ley se encuentra la creación del Fondo de Tierras, la posibilidad de titular predios en zonas de reserva forestal y la simplificación y unificación de los trámites. Lo más importante es que brinda instrumentos para dotar con tierra a los campesinos que no la tienen o que no tienen suficiente para sostener a su familia.

El Decreto 902 de 2017 no tiene piso de implementación sin la actualización y avalúos catastrales que incluyan los territorios baldíos de la nación. El Gobierno Santos II fue capaz de realizar una contrarreforma agraria con las ZIDRES en el año 2016, pero no fue capaz de poner a marchar sus instituciones y adelantar este proceso de actualización para la correcta distribución de la tierra a quienes fueron despojados vía desplazamiento forzado o los que carecen del recurso para sobrevivir dignamente; por su parte el Gobierno Duque se encargó de la dilación de la ejecución del decreto.

El único avance del decreto es de instrumentos ya que se creó el Fondo de Tierras y el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). Solo hasta el año 2018 se promulgó el Decreto 578 “por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro” para poder realizar las actualizaciones mencionadas, retrasando la implementación del proceso por más de un año, sumado a los cuatro en que la administración Duque solo logró el 25 % de la meta programada del 60 % en este propósito, (Samper, 2022).

En la figura 4 se visualiza el proceso de constitución de ZRC, a partir de la Ley 160 de 1994, donde a 28 años de existencia de la norma, tan solo se ha ejecutado el 11 % del alcance previsto a corte de marzo del 2022, con la constitución de siete ZRC. Se estima que para la vigencia 2023 con el amparo de derechos fundamentales del Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, se defina la constitución de las ZRC de Sumapaz, Güejar-Cafre y Losada-Guayabero, dado que la ANT actuó con dilación el reconocimiento de estas ZRC por la *political stream* de gobiernos uribistas que suspendieron la figura de ZRC.



**Figura 4.** *Procesos y estado de ZRC.*

Fuente: elaboración propia con datos de (Estrada, 2013). ANT (2017-2023). Instituto Humboldt (2023).

La *policy stream* de baja intensidad se observa en varios bandos. En primer lugar, como se refleja en el gráfico 2, la Ley 160 de 1994 se empezó a implementar en el año 1996 con el proceso de constitución de seis ZRC hasta el año 2001, o sea cinco años después; luego una de estas fue suspendida en el año 2003 bajo el Gobierno Uribe y se reactivó solo hasta el año 2011, es decir ocho años después en el Gobierno Santos I y II y solo hasta abril de 2018 se activó la ZRC Montes de María II.

En segundo lugar, las instituciones del Estado colombiano laboran paquidérmicamente la agenda de tierras del país. Según el DNP (2016) en la evaluación del instrumento de adjudicación de baldíos, no existen sistemas de información interoperables entre entidades, lo cual es síntoma de precariedad tecnológica de la administración pública para cumplir los fines del Estado y, en especial, denota la ausencia de inventario de las tierras baldías de la nación.

En tercer lugar, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-052 de 2017, solucionó jurisprudencialmente las tensiones de los territorios superpuestos. Dicha sentencia ordena a la ANT actualizar su cartografía y a las comunidades organizar audiencias consultivas para tomar decisiones frente al uso y apropiación del territorio. En este sentido, se presentan problemas de territorialidades superpuestas en términos de Agnew y Oslender (2010) en territorios donde se desarrollan procesos de constitución de ZRC. La CC en esta sentencia se reconoció y otorgó protección constitucional de los derechos de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, pueblo rom y demás grupos étnicos respecto al territorio donde se pretende constituir la ZRC del Catatumbo.

Además, la sentencia ordenó levantar la suspensión de constitución de ZRC a la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) amparando los derechos adquiridos, y ordenó a la ANT delimitar el territorio y establecer una mesa consultiva. Si se superponen los mapas de las comunidades, parques nacionales y procesos de constitución de ZRC se evidencian, en la cartografía, las intersecciones y en el campo real hacen presencia las tensiones y conflictos, de este modo se deben fortalecer las herramientas cartográficas y los acuerdos entre los diversos grupos poblacionales en disputa, lo cual incluye la sustracción de zonas de reserva forestal que hacen parte de áreas protegidas de parques nacionales, siempre y cuando se proteja el suelo en uso y apropiación. De allí se identifica la *policy stream* de baja intensidad de implementación en la definición de territorios, luego de 23 años de emitida la Ley 160 de 1994.

#### **4.2 *Political mood* del cambio en el Gobierno Petro**

Las dilaciones de constitución de ZRC parecen finalizar con el Gobierno de Petro como se evidencia en el Documento Técnico de Soporte (DTS), denominado: *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* y en el articulado de la Ley 2294 de 2023 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia potencia mundial de la vida*”.

Si bien el Gobierno Petro no se comprometió con metas ni presupuesto con destinación específica en el Plan Plurianual de Inversiones del PND, con la figura de 4 se destaca la aprobación del borrador del articulado del proyecto de ley, la modificación del artículo 4º de la Ley 160 de 1994 respecto al Sistema Nacional de Reforma Agraria en cuanto a “delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales, así como de organización y capacitación campesina coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, anteriormente era competencia de la ANT. En este panorama legislativo se destaca, la supresión de las funciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la formación y capacitación a campesinos e indígenas.

Por otro lado, se aprobó del borrador de proyecto de ley sobre los “determinantes en el ordenamiento territorial y su orden de prevalencia” en cuanto: “2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en la Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural

Agropecuaria – UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el consejo directivo de la ANT.

Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Frente a esta propuesta aprobada, es positiva la articulación de instrumentos de planificación; solo resta despejar las inquietudes en cuanto a ¿cómo se aplicarían los determinantes?, ¿cómo se solucionaría el traslape de instrumentos de planificación?, ¿imperaría la lógica *top down* del Ministerio de Agricultura, o *bottom up* de las ZRC en los planes de desarrollo sostenible Vs. instrumentos del establecimiento?

Si se sigue lo expuesto en la *political mood* (Lindblom y Woodhouse, 1993), la política de cambio del Gobierno Petro respecto a las ZRC es favorable a estas en tanto se aprobaron los dos puntos del articulado contenido en el PND. A su vez, el DTS consigna el impulso de las ZRC y la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en áreas rurales, junto con la regularización de instrumentos de planificación ambiental. Si bien el PND no tiene metas concretas para la constitución de ZRC en el apartado del DTS, respecto al plan marco de implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (DNP, 2017, p. 25), se establece la responsabilidad de la ANT al 2028 de adjudicar “tres millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras” y “siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas”.

Finalmente, el DTS establece que “se evaluará la pertinencia de la Ley 1776 de 2016 que crea y desarrolla las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social y se tomarán las medidas que resulten de dicha valoración”. Esto indica que el proyecto agroempresarial del periodo Santos II y Duque, tendrían *political inequality* en la agenda del Gobierno Petro; más aún con el parágrafo del artículo 55 de la denominada “concesión forestal campesina”, la cual establece la reglamentación de los derechos de baldíos inadjudicables que se la habían concedido a las ZIDRES mediante el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018 a la ANT. Parece ser que el barco institucional estatal dará un viraje hacia la constitución de ZRC en sentido a las ZIDRES en el Gobierno Petro.

## 5. Conclusiones

Durante más de veinte años se evidenció la presencia de una *political inequality* o una inequidad política tanto en la formulación como en la implementación de la política de desarrollo agrario campesino y RRI, principalmente en lo referente a ZRC, ya que las *policy stream* se balancearon históricamente hacia la protección del gran

capital privado y más aún con la agenda oculta a favor de las ZIDRES que adjudicó territorios baldíos de propiedad de la nación a grandes capitalistas y terratenientes.

El futuro de las ZRC con el PMI en el PND cuenta con *policy stream* favorable para implementar el Acuerdo de Paz en las políticas de desarrollo rural, ya que es positiva la Agenda de Gobierno del presidente Petro en este sentido; pero se requiere que el instrumento de planificación e implementación de políticas públicas PND programe metas con resultados concretos respecto a la constitución de ZRC. Si esto no se logra en los planes de acción para la implementación del PND, lo más coherente es que la ANT en sus planes de acción anuales incluya metas de producto y su plan indicativo cuatrienal se comprometa con metas de resultados concretos respecto a las ZRC en la implementación de PND.

El Gobierno Petro tiene una situación administrativa favorable y es el avance del cumplimiento de la orden del Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá (2021) referente a dilación en el proceso de constitución de las ZRC de Sumapaz, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre, hasta el punto de que se constituyeron tres ZRC por parte del Consejo directivo de la ANT finalizando el año 2022. Además, parte del equipo ejecutivo de la ANT ha trabajado y defendido la figura de ZRC como el viceministro de Desarrollo Rural, Darío Fajardo, lo cual permite el *political mood* o sentimiento político favorable; caso muy distinto con el ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo en el Gobierno Santos I y II quien denomina a la figura de ZRC como “republicuetas independientes”.

Finalmente, cabe recordar que el objetivo general de la implementación del Acuerdo de Paz, requiere con urgencia definir la situación judicial de los excombatientes de las FARC y de aquellos que se sometían al marco jurídico de La Paz Total para no sembrar fenómenos de tensión y violencia territorial en ZRC, ya que resulta probable que en estos territorios se alberguen excombatientes y estos sean un continuo foco de persecución y asedio por parte del Ejército, grupos disidentes, grupos paramilitares y viceversa, tal como lo ocurrido en los dos Gobiernos de los presidentes Uribe, Santos y Duque y del primer año de mandato del presidente Petro.

## 6. Referencias

Acto Legislativo 02 de 2017 del Congreso de la República. (11 de mayo). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>

- Acuerdo 024 de 1996. (25 de noviembre). Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). <https://humanidadvigente.net/acuerdo-no-024-de-1996/>
- Acuerdo 058 de 2018. (16 de abril). Por medio del cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. Agencia Nacional de Tierras (ANT). [https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/Acuerdo\\_118\\_2020.pdf](https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/Acuerdo_118_2020.pdf)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2023). *Portal de datos públicos abiertos*: <https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/agenciadetierras::zonas-de-reserva-campesina-2/explore?location=5.145112%2C-74.455450%2C7.00>
- Agnew, J., y Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula rasa*, (13), 191-213. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n13/n13a08.pdf>
- Barreto, J. (2018). *Políticas públicas endógenas ambientales y gobierno de los bienes comunes en la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra*. *Nuevo Derecho*, 13(21), 177-196. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1020>
- Barreto, J. (2019). *Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: Conflicto interno y gobierno de los bienes comunes*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/21404>
- Bryson, J. y Crosby, B. (1998). *La Planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales*. Fondo de Cultura Económica. <https://www.clubensayos.com/Temas-Variados/Sintesis-La-Planeación-De-Pol%C3%ADticas-Y-El-Diseño/3823934.html>
- Decreto 902 de 2017. (29 de mayo). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=69310>
- Decreto 893 de 2017. (28 de mayo): Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Presidencia de la República de Colombia <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>
- Decreto 578 de 2018. (27 de marzo). Por el cual se modifican parcialmente las funciones de la superintendencia de notariado y registro. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85721>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Evaluación del instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas*. Bogotá. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Titulacion\\_de\\_Baldios.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Titulacion_de_Baldios.pdf)

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf)
- De Zubiría, S. (28 de julio de 2017). *La paz en foco*. Balance e implementación de los acuerdos de paz. <https://www.youtube.com/watch?v=n9X9m8L8Luk&list=PL-t1WZbHY5aVOGnFQZZAfu2ZbrLizP7foI&index=45>
- El Tiempo. (2016, 26 de noviembre). El 64% de los hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra. *Periódico El Tiempo*: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>
- Estrada, J. (2013). *Territorios campesinos: La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Universidad Nacional de Colombia. [https://books.google.com.co/books/about/Territorios\\_campesinos.html?id=vv\\_erQEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Territorios_campesinos.html?id=vv_erQEACAAJ&redir_esc=y)
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (2018). *Zonas de Reserva Campesina, su estado constitutivo y disposiciones ambientales*. Contrato de prestación de servicios 17-17-0069-175PS suscrito entre la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina y el Instituto Humboldt. Bogotá D.C., Colombia. <http://geonetwork.humboldt.org.co/geonetwork/srv/spa/catalog.search#/metadata/278384da-294d-4dd1-9b65-89d6415b4608>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and, public policies*. Harper Collins. <https://scholar.google.es/citations?user=3nuovy0AAAAJ&hl=es&oi=sra>
- Ley 135 de 1961. (15 de diciembre). Sobre reforma social agraria. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153>
- Ley 160 de 1994. (3 de agosto). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html)
- Ley 388 de 1997. (18 de julio). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Ley 505 de 1999. (29 de junio). Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996. Congreso de la República. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0505\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0505_1999.html)

- Ley 1776 de 2016. (Ley Zidres). (29 de enero). Explotación económica de las Zidres mediante proyectos productivos no agropecuarios. ¿Una amenaza para la seguridad y soberanía alimentaria de Colombia? Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74057#:~:text=Promover%20la%20inclusión%20social%20y,agentes%20sociales%2C%20productivos%20y%20emprendedores.>
- Ley 2294 de 2023. (19 de mayo). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Lindblom, C. y Woodhouse, E. (1993). *Policy making process*. Prentice Hall. [https://books.google.com.co/books/about/The\\_Policy\\_making\\_Process.html?id=OvlnQgAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/The_Policy_making_Process.html?id=OvlnQgAACAAJ&redir_esc=y)
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra*. Editorial debate. <https://www.penguinlibros.com/co/economia-politica-y-actualidad/83346-libro-el-problema-de-la-tierra-9789588931876>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. [http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Majone\\_Argumentaci%C3%B3n.pdf](http://ig2.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Majone_Argumentaci%C3%B3n.pdf)
- Muller, P., y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques*. Montchrétien. [https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1998\\_num\\_16\\_4\\_3315\\_t1\\_0170\\_0000\\_1](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1998_num_16_4_3315_t1_0170_0000_1)
- Romero, N. (2022). (2022 17 de marzo). Cambios en condiciones del PNIS podría a dejar a excocaleros sin tierra. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cambios-en-el-programa-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-podria-dejar-a-campesinos-excocaleros-sin-tierra/>
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora ediciones. <https://scholar.google.es/citations?user=aVvLWRYAAAAJ&hl=es&oi=sra>
- Rueda Sanz, A. (2018). Efectos de las decisiones de inversión en la formalización de tierras de los hogares rurales colombianos. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. *Documentos CEDE 4*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/b35ca628-6418-40ffa23-6a58448c3bf1>
- Samper, M. (31 de marzo de 2022). *Rescatable que quieran rescatar el catastro multipropósito*. Publicación [twitter]@miguelsampers.
- Sentencia C- 332 de 2017. [M. P. Antonio José Lizarazo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-332-17.htm>
- Sentencia T 052 de 2017. (03 de febrero). [M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-052-17.htm>

- Serje, M. (2011). *El revés de la nación. Territorio salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Ediciones Uniandes–Universidad de los Andes. <https://shorturl.at/bHW05>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria–UPRA (2018). *Áreas de referencia para identificar ZIDRES*. <https://www.icde.gov.co/geoservicio/upra-areas-de-referencia-zidres-2018-2>
- Uprimny, R. (2021). *Acción de tutela de asociaciones campesinas contra la ANT y del Consejo directivo de la ANT ante la dilación en el proceso de constitución de las ZRC de Sumapaz, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/A1192-21.htm>

### Cómo citar este artículo:

Barreto, J. (2023). Zonas de reserva campesina e implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 53(2). <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n2.6>



Atribución-NonCommercial-NoDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)