

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA
EL DOCUMENTO TÉCNICO ORIENTADOR PARA LA FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA
OBJETO DEL PUNTO 1.1.10 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO
NACIONAL Y LAS FARC-EP**

Antecedentes

El proyecto se enmarca en el Acuerdo Final de Paz, específicamente en el compromiso del Gobierno Nacional enunciado por el **Punto 1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva**, el cual consiste en desarrollar en un plazo no mayor que 2 años, un plan de zonificación ambiental que, bajo los principios de Bienestar y buen vivir, de Desarrollo sostenible y de Participación social:

- a) Delimite la Frontera agrícola
- b) Proteja las áreas que deben tener un manejo ambiental especial¹ y
- c) Oriente alternativas sostenibles para las comunidades rurales que habitan y/o que colindan con ellas

Este plan de zonificación ambiental debe permitir *“actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como:*

- *zonas de reserva forestal*
- *zonas de alta biodiversidad*
- *ecosistemas frágiles y estratégicos*
- *cuencas, páramos y humedales y*
- *demás fuentes y recursos hídricos”*

Como criterios de desarrollo, el plan debe tener en cuenta *“los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo y la participación de las comunidades y organizaciones rurales - hombres y mujeres - [como] garantía del cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socio- ambientales y del bien común.”*

Para su implementación territorial, el Plan *“apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial **detalladas previamente**, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de*

¹ Denominadas en forma genérica por el Acuerdo como “Áreas de Especial Interés Ambiental” – AEIA. En el marco del Plan de zonificación ambiental, a cargo del MADS, se formuló la Categorización y Tipología de las AEIA, en correspondencia con la ley y el reglamento ambiental actual. (C. Córdoba G. En MADS 2016)

reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.²

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³ es responsable de la formulación de este plan, tal como quedó establecido a inicios de marzo de 2016 por la Agenda de Alistamiento del Gobierno Nacional para el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de paz (MADS & OACP 2016).

No obstante, la implementación del plan deberá realizarse de manera articulada con otras instituciones, en especial con la institucionalidad agraria, ambiental, territorial y de posconflicto.

Así, el plan de zonificación ambiental consiste en desarrollar acciones interinstitucionales para implementar una zonificación ambiental regional y local participativa del suelo rural, que permita cerrar (estabilizar) la frontera agrícola, proteger las áreas que deben tener un manejo ambiental especial y orientar alternativas de uso del territorio ambientalmente sostenibles para las comunidades que habitan y/o que colindan con Áreas de Especial Interés Ambiental.

Bajo el principio de *priorización* del Acuerdo, el plan de zonificación ambiental se circunscribe a los territorios que han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado, la pobreza y la ausencia de Estado y que han sido definidos por el gobierno nacional para el desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET (Decreto 893 de 2017).

Estos territorios de PDET están conformados por 16 subregiones y 170 municipios (**Figura 1**), sobre los que se concentra inicialmente el esfuerzo integral del Estado, mediante:

- El desarrollo focalizado de los *Planes nacionales para el desarrollo de la Reforma Rural Integral* a cargo de autoridades nacionales sectoriales, ambientales y de posconflicto⁴.
- La formulación e implementación participativas de un Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR (punto 1.2.3) en cada subregión de PDET.

² Acuerdo final de paz, p. 20

³ El compromiso 1.1.10 está en cabeza de la Dirección de Gestión y Ordenamiento Ambiental Territorial DGOAT, Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial GOAT.

⁴ Involucrando a las Agencias agrarias para el posconflicto: ART, ANT, ADR, así como a la ACPC

El PATR debe incluir todos los niveles del ordenamiento territorial y ser concertado con las autoridades locales y las comunidades. La coordinación de los planes nacionales y la formulación e implementación de los PATR en los PDET está en cabeza de la Agencia de Renovación del Territorio - ART.

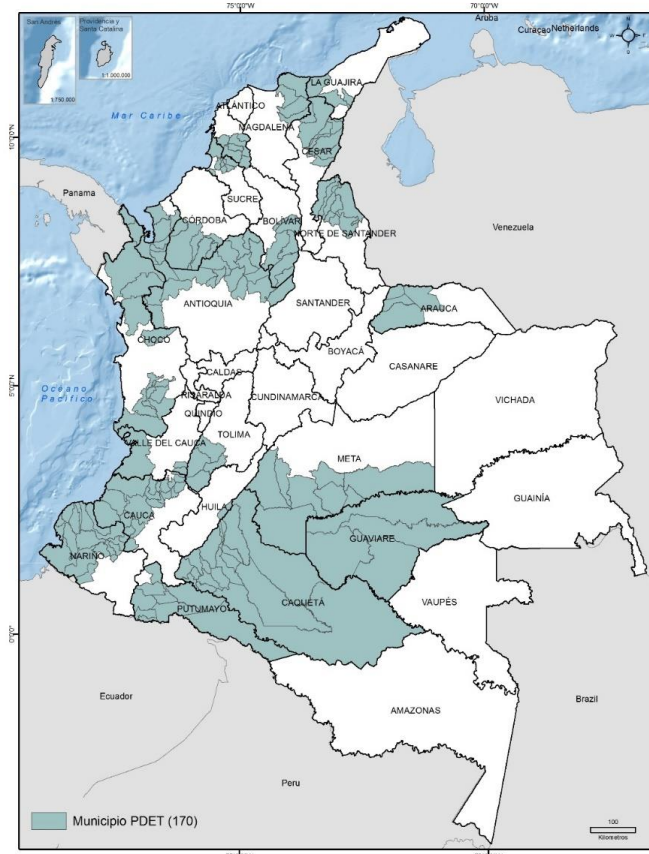


Figura 1. Subregiones y municipios de los PDET definidas por el Decreto 893 de 2017. Fuente Mapa: MADS & PNUD, 2017

El plan de zonificación ambiental cubre la totalidad de las subregiones y municipios de PDET. La extensión total considerada representa el 34% del territorio nacional continental (39.077.275 ha).

Entre 2016 y 2018 se desarrollaron las Bases técnicas de la zonificación ambiental participativa, mediante:

- Un trabajo interinstitucional MADS & UPRA 2017, que definió y delimitó la frontera agrícola, la cual fue expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR mediante la resolución 261 de 2018.

- El convenio MADS & PNUD 353 de 2016 que realizó una zonificación ambiental de los territorios de PDET a la escala de 1: 100.000, incluidas las Áreas de Especial Interés Ambiental AEIA presentes en ellos, basada en la Oferta de Servicios Ecosistémicos y en el Ordenamiento Ambiental de Uso del Territorio propuesto por la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos -PNGIBSE 2012.
- Talleres nacionales y regionales con entidades del SINA, incluidos los institutos de investigación y las autoridades ambientales regionales, en los que se discutió y se validó el planteamiento conceptual y metodológico y los primeros resultados de las bases zonificación ambiental MADS & PNUD 2017.
- Reuniones técnicas con las agencias agrarias para el posconflicto, ANT, ART, ADR y con autoridades sectoriales a cargo de planes nacionales para el desarrollo de la RRI, en las que se presentaron y entregaron los avances de las bases técnicas de la zonificación ambiental 1:100.000 (MADS & PNUD 2017, 2018) para su consideración en el marco de la planificación sectorial en los PDET.
- Mesas Ambientales Subregionales en los PDET, coordinadas por la ART en el marco de la formulación de los PATR, en las que se socializaron los avances de las bases técnicas de la zonificación ambiental de escala 1: 100.000 realizada por MADS & PNUD 2017, 2018 con las autoridades ambientales regionales que tienen jurisdicción en las subregiones de PDET, los enlaces territoriales de la ART y con las Gobernaciones.
- Un proceso de análisis territorial con las autoridades ambientales y de armonización de la zonificación ambiental 1:100.000 realizada por MADS & PNUD 2017, 2018 con las zonificaciones ambientales regionales existentes.
- Un proyecto piloto de zonificación ambiental participativa en tres (3) zonas de reserva campesina, con la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC, como parte del convenio MADS & PNUD para el fortalecimiento organizacional y el desarrollo de un proyecto de interés común, contribuyendo a la formulación de la estrategia de participación, en los términos establecidos por el acuerdo final de paz.

Oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El documento técnico orientador para la formulación e implementación del Plan de Zonificación Ambiental Participativa tiene por objeto cumplir lo establecido por el Acuerdo final de paz en el punto 1.1.10, esto es, delimitar la frontera agrícola, actualizar y de ser necesario, ampliar el inventario de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, y orientar alternativas sostenibles para las comunidades que están dentro y/o que colindan con éstas. Para ello, el Acuerdo final de paz estableció un plazo no mayor que dos años.

En cumplimiento de dicho mandato, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha propuesto el Plan de Zonificación Ambiental, como una herramienta orientadora que permita Implementar el ordenamiento ambiental de uso del territorio, incorporando el enfoque territorial de las comunidades y de las autoridades ambientales y territoriales para el uso ambientalmente adecuado del territorio y el acceso a tierras.

En el marco de la Reforma Rural Integral RRI (Punto 1) y del Decreto ley 902 de 2017 que reglamenta su implementación, el punto 1.1.10 *Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de Reserva* guarda relación con dos mecanismos básicos del acceso a tierras⁵ expresados en los puntos 1.1.1. *Fondo de Tierras* y 1.1.5. *Plan de formalización masiva* de la pequeña y mediana propiedad rural.

Así, el punto 1.1 relaciona el acceso a tierras y el uso ambientalmente adecuado de ellas como condiciones de una verdadera transformación estructural del campo⁶, la cual *“requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo”*⁷.

Señala que *“el ordenamiento socio- ambiental sostenible de los territorios campesinos y étnicos contribuye a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria”*.

Por su parte, el decreto ley 902 de 2017 reconoce que es imperioso modificar la actual legislación sobre adjudicación de tierras y formalización de la propiedad rural y desarrolla la estructura procedimental para adjudicar y formalizar tierras a campesinos.

Mediante el artículo 18 en particular, crea el *Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral*, que operará como una cuenta de dos subcuentas: *“Acceso para la población campesina”* y *“Acceso para comunidades étnicas”*, cuya administración estará a cargo de la Agencia Nacional de Tierras ANT. Dentro de los bienes que conforman la subcuenta de acceso a tierras para la población campesina se encuentran:

“(…)

⁵ Un tercero, la Restitución de Tierras, se trata enteramente en el punto de Víctimas, además de hallarse desarrollada por la Ley 1448 de 2011.

⁶ *Transformación estructural del campo*, entendida como la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia, que cierre las brechas entre el campo y la ciudad y cree condiciones de *Bienestar* y *buen vivir* para la población rural, entendidos como la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de necesidades y derechos de la población rural. Acuerdo final de paz. P. 12

⁷ Op cit. P 10

5. *Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente, incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables.*

6. *Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente”.*

La *actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal* es, según el decreto, el mecanismo para la sustracción y adjudicación de áreas de la Reserva, en el marco del Fondo de Tierras, sustracción conforme con la Ley 99 de 1993 y el Decreto ley 2811 de 1974. Estará condicionada por la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen la sostenibilidad social y ambiental del territorio.

El numeral 6 por su parte, se refiere a identificar *tierras con vocación agraria* en los territorios de PDET, a partir de la actualización del inventario de otras Áreas de Especial Interés Ambiental AEIA realizada en el marco del plan de zonificación ambiental.

Sobre dichas tierras, identificadas y caracterizado su uso, se focalizaría la identificación de baldíos con fines de adjudicación; el plan de zonificación sirve entonces de insumo al catastro multipropósito para la identificación de baldíos y su incorporación al Fondo de Tierras y al plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.

Un aspecto central, que no es evidente y que cabe destacar aquí es que en los territorios de PDET, las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 son objeto de un complejo escenario de demanda de tierras en el marco del posconflicto: Adjudicación gratuita, Formalización (dado que ya hay ocupación), Restitución de tierras (dado que hubo desalojo y despojo) y, eventualmente, Reasentamiento de habitantes de Parques Naturales Nacionales y Regionales.

Ámbito de aplicación y sujetos a la que va dirigida

Es importante precisar que, desarrollado en el marco de la normativa ambiental vigente, el plan de zonificación ambiental no modifica el régimen ambiental de uso de las Reservas Forestales ni de las demás AEIA declaradas, resultando solamente indicativo para la autoridad ambiental competente en sus determinaciones, puesto que identifica las áreas transformadas al interior de las AEIA presentes en el PDET.

También, que las áreas al interior o comprendidas por la frontera agrícola, *constituyen* el ámbito de planificación, inversión y gestión de las autoridades agrarias y son objeto del Ordenamiento

Productivo y Social del suelo rural. En ellas se deben atender las determinantes ambientales del ordenamiento territorial vigentes.

Así, las bases técnicas de la zonificación ambiental identificaron en las sub un ámbito espacial por fuera de las AEIA y por fuera de la Frontera agrícola, al que se denominó **Franja de estabilización de la frontera agrícola**, estimada en forma preliminar (a partir de información secundaria de escala 1:100.000) en 4 millones de hectáreas, la cual deberá ser objeto de atención especial ya que allí se encuentra la población campesina, sujeto de la RRI.

La población a la que está dirigido el plan de zonificación ambiental es la población rural sujeto de Reforma Rural Integral, en los 170 municipios que hacen parte de las 16 subregiones de PDET .

Viabilidad Jurídica

La Ley 99 de 1993 establece que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) *“formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”*⁸ y define el Ordenamiento Ambiental de Uso del Territorio, como *“la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”*⁹.

En consecuencia, el ordenamiento ambiental del territorio, o más descriptivamente, el *ordenamiento ambiental de uso del territorio* comprende tanto la protección para la conservación de ecosistemas que resultan estratégicos en la provisión de servicios vitales a la sociedad, como la determinación de un *régimen ambiental de uso* del resto del territorio nacional¹⁰.

La Ley 99 de 1993 estableció también¹¹ que las corporaciones son la máxima autoridad ambiental y administradoras de los recursos naturales renovables de su jurisdicción y las encargadas de velar por la inclusión de la dimensión ambiental en las decisiones de planificación y de ordenamiento territorial.

⁸ Ley 99 de 1993, artículo 5 numeral 1

⁹ Ley 99 de 1993, artículo 7.

¹⁰ Márquez en Ministerio de Ambiente 1998, Márquez 1996, 2008, 2009.

¹¹ Ley 99 de 1993. Artículo 31, numerales 2 y 5

Esto significa que las CAR tienen un rol importante en la incorporación de los temas ambientales en el ordenamiento territorial de los municipios y distritos, principalmente en los modelos de ocupación territorial por ellos propuestos. Para lo anterior, las CAR en conjunto con los organismos adscritos y vinculados al MADS y con las entidades técnicas y científicas del SINA, deben adelantar estudios enfocados al análisis territorial que les permita tomar decisiones y emprender las acciones pertinentes para identificar las determinantes ambientales de su jurisdicción.¹²

- **Determinantes ambientales del ordenamiento territorial**

A la función del MADS de establecer reglas y criterios de *ordenamiento ambiental de uso del territorio*, como ente rector de la política ambiental del país, se suma la especial importancia otorgada por la Ley 388 de 1997 al *componente ambiental en los procesos de ordenamiento territorial*, en particular a la sostenibilidad ambiental de los modelos de ocupación del territorio propuestos por los municipios en sus planes de ordenamiento territorial¹³.

El término *determinante* fue establecido por la Ley 388 de 1997, específicamente en su artículo 10º, el cual prevé que los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus Planes de Ordenamiento Territorial deben tener en cuenta las *“determinantes que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las Leyes”*.

Las determinantes ambientales del Ordenamiento Territorial son las definidas por el artículo 10º de la Ley 388 de 1997 y contenidas en el numeral 1º, literales a, b y c de competencia de las autoridades ambientales y literal d, competencia primaria de los municipios.

El decreto 1682 de 2011 por el cual se modifican los objetivos y la estructura del MADS y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinó las funciones específicas de la Dirección General de Ordenamiento Ambiental del Territorio y Coordinación SINA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre las que se destaca *“Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, a los esquemas asociativos territoriales, a las áreas metropolitanas, a las provincias administrativas y de planificación y a las regiones de planeación y gestión, en materia de ordenamiento ambiental [de uso] del territorio”*¹⁴.

En consonancia con dichas funciones, el MADS – DGOAT formuló en 2016 las *“Orientaciones a las Autoridades Ambientales para la Definición y Actualización de las Determinantes*

¹² MADS – DGOAT & PNUD 2017.

¹³ GIZ, MADS & CRA 2017

¹⁴ Decreto 3570 de 2011, artículo 7, numeral 10.

Ambientales y su Incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital” (MADS – DGOAT & PNUD 2017).

De acuerdo ellas, se definen como determinantes ambientales *los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales¹⁵ para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos ordenamiento territorial¹⁶.*

Las determinantes ambientales que definen las autoridades ambientales, en particular las de escala regional, sirven a su vez al Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.

- **Paz territorial y sostenibilidad ambiental del desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación 2014 – 2018 tiene la paz como propósito fundamental, enunciado como la *“creación de las condiciones necesarias para una sociedad en paz, promoviendo la garantía efectiva de los derechos y el fortalecimiento de las instituciones con un enfoque territorial, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la confianza de los ciudadanos en las instituciones¹⁷.* En ese sentido, *Garantía de derechos y enfoque territorial* son los atributos básicos de la Paz como la concibe el Gobierno Nacional y son la base del concepto de Paz Territorial, pivote del Acuerdo de paz (OACP, 2013).

El PND 2014-2018 parte de reconocer que las brechas entre el campo y la ciudad en materia de indicadores sociales son demasiado grandes y muestran que en el campo se concentran los principales problemas de pobreza, falta de educación y falta de infraestructura, entre otros. El campo ha sido, además, escenario principal de violencia, del largo conflicto armado interno y del narcotráfico¹⁸.

La *Transformación del campo y el Crecimiento verde* son las estrategias del PND 2014-2018 directamente relacionadas con la construcción de paz territorial; la primera aborda elementos del Punto 1 *Política de Desarrollo Agrario Integral*. La segunda aborda una perspectiva de desarrollo bajo en carbono (mitigación) y resiliente (adaptativo) al cambio climático.

Por último, es el Acuerdo final de paz el que obliga a la formulación del plan de zonificación ambiental, en un plazo no mayor que dos años.

Vigencia

¹⁵ Autoridades ambientales: El MADS, las CAR, PNN, departamentos, municipios y distritos. (MADS-DGOAT & PNUD 2017)

¹⁶ MADS-DGOAT & PNUD 2017

¹⁷ De Documento base de la Ley del Plan. Exposición de motivos.

¹⁸ Documento base de la Ley del Plan. Exposición de motivos

El decreto empezará a regir a partir de su expedición. No deroga, subroga ni modifica disposiciones.

Impacto económico

La implementación del respectivo acto orienta procesos de acceso a tierras, bajo un ordenamiento ambiental de uso del territorio que asegura la sostenibilidad de su desarrollo. Su impacto es significativo si se considera que el plan de zonificación ha identificado aproximadamente 4 millones de hectáreas en los territorios de PDET, susceptibles de adjudicación (baldíos) y de formalización de la propiedad.

Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación

El plan de zonificación ambiental proporciona elementos técnicos para ordenar ambientalmente el uso del territorio, en función de la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ella presta a la sociedad y del enfoque territorial de las comunidades y de las autoridades ambientales y territoriales del orden regional y local, representa un impacto ambiental positivo para los territorios de PDET.

Cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad

Las autoridades competentes en la formulación e implementación del plan de zonificación ambiental deberán garantizar la consulta y publicación de los documentos base

Aspectos relevantes o de importancia para la adopción de la decisión

El plan de zonificación en la franja de estabilización de la frontera agrícola permite articular para su implementación la Estrategia Nacional de Control de la Deforestación – ENCD (MADS 2018) en las zonas de alta oferta de servicios ecosistémicos. También identifica zonas para la implementación del Plan Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en los territorios de PDET.

Firma

Cargo

Proyectó:

Calle 37 No. 8 – 40 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

Memoria Justificativa
Código: F-A-GJR-07
Vigencia: 10/09/2013
Versión: 1

Revisó
Aprobó: