GOBIERNO DE COLOMBIA	**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Dirección de Ordenamiento social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo.
Fecha (dd/mm/aa):	05/09/2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	*"Por el cual se adiciona un Título 28 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo* relacionado *con la reglamentación de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios en desarrollo del Artículo 359 de la Ley 2294 de 2023"*.

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 2018, consagra que los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover y proteger los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluidos los sistemas tradicionales de agricultura, pastoreo, silvicultura, pesca, ganadería y agroecología que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad.

El artículo 7 de la Constitución Política establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. En desarrollo de este principio la Corte Constitucional en sentencia T-605 de 1992 estableció que "*Los grupos humanos que por sus características culturales no encuadran dentro del orden económico político y social establecido para la mayoría, tienen derecho al reconocimiento de sus diferencias, con fundamento en los principios de dignidad humana pluralismo y protección de las minorías".*

El artículo 64 de la Constitución Política (modificado mediante acto Legislativo 01 de 2023), establece que "*Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, étareo y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la

infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política."

El artículo 65 de la Constitución Política (modificado mediante Acto legislativo 01 de 2025) consagra que el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, **pesqueras**, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional. (se resalta).

El artículo 1° objeto de la Ley 160 de 1994, establece entre otros los siguientes fines: **Primero***. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.* **Séptimo***. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural para lograr su fortalecimiento.*

Uno de los objetivos de la Ley 160 de 1994 de acuerdo con lo establecido en el numeral 7 del artículo 2 es: "Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento".

El Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció como uno de los principios del acuerdo, la adopción de mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven su uso adecuado, atendiendo criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Así como el apoyar a las comunidades rurales que se encuentra en zonas con un manejo ambiental especial, como son los humedales, para la estructuración de planes para su desarrollo, lo anterior, tanto para las ZRC como en general otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenible.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida adoptado por la Ley 2294 de 2023, en el acápite de Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia Ambiental se establecieron como catalizadores las siguientes actividades; i) "Se implementarán mecanismos de coordinación intersectorial y para precisar el régimen jurídico de los

bienes estatales no adjudicables, atendiendo al reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional y ii) Se establecerá un mecanismo de estructuración y entrega de proyectos productivos sostenibles para los campesinos beneficiarios del programa de formalización y acceso a tierras".

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo es "sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza", por lo que el reconocimiento y formalización de las territorialidades campesinas es un factor puede contribuir a la superación de la desigualdad histórica del campesinado en la tenencia y propiedad de la tierra y su fraccionamiento antieconómico.

El artículo 3 de la misma ley establece 5 ejes transversales; 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua. 2. Seguridad humana y justicia social.3. Derecho humano a la alimentación, 4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática, 5. Convergencia regional.

En línea con lo anterior, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, establece que los distritos y los municipios deberán tener en cuenta en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial las determinantes de superior jerarquía entre las cuales se establecieron las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación de los habitantes del territorio nacional cuya función coincide con el modo de producción campesina familiar y comunitaria.

Las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 Agencia Nacional de Tierras (ANT), son una medida encaminada a preservar los suelos aptos para la producción de alimentos.

Así las cosas, el establecimiento de mecanismos y medidas dirigidas al reconocimiento de las territorialidades campesinas es coherente con los propósitos de ordenar el territorio alrededor al agua y la materialización del derecho humano a la alimentación.

En esa medida el reconocimiento y formalización de los derechos individuales y colectivos de los campesinos, en especial los relativos a las territorialidades que habitan, contribuye a superar discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, que han afectado al campesinado, porque permite brindar seguridad jurídica en la tenencia y por ende acceso a otros bienes públicos rurales, lo que permite fortalecer la cultura campesina y la preservación de sus condiciones sociales, culturales y económicas, que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.

La Ley 2268 del 03 de agosto de 2022 "por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia" establece una serie de medidas tendientes a proteger la integridad, el mínimo vital y la sostenibilidad socioeconómica del pescador artesanal comercial y de subsistencia.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la importancia y especial relación que tiene el territorio para la pervivencia del campesinado, como escenario de construcción social y política, en la que el (la) campesino (a) deja de ser un actor puramente económico titular o aspirante a la propiedad de los medios de producción agrarios, para ser reconocido como sujeto político autónomo y diverso.

De igual forma, en la sentencia C-644 de 2012 indicó que la jurisprudencial nacional, “ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”.

Y es que el movimiento campesino en Colombia ha pasado de la movilización en torno únicamente a la reforma agraria para reivindicar el reconocimiento de su rol como actor político que debe ser tenido en cuenta para la toma de decisiones que afectan el territorio que habita. Así, la calidad de sujeto político del (a) campesino (a), capaz de participar de las decisiones que lo afectan, no es posterior a la satisfacción plena de la faceta prestacional de los derechos enlistados en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, sino que es concomitante a ésta.

Como resultado de esta reivindicación, las organizaciones campesinas han impulsado el reconocimiento de diferentes expresiones territoriales campesinas, logrando su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de tal forma que el Gobierno Nacional debe formular e implementar un Plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas, entre ellas los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.

Cabe anotar que, algunas de estas territorialidades campesinas se han constituido de hecho por las comunidades y organizaciones campesinas y en algunos casos han logrado reconocimiento por parte de las entidades territoriales a través de los Consejos Municipales o las Asambleas Departamentales en sus planes de ordenamiento territorial.

Es así que el artículo 359 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 estableció que el Gobierno Nacional formulará e implementará un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas, entre ellas los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.

Los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) son una expresión de la territorialidad campesina pescadora en especial relacionada con aquellas comunidades que derivan su sustento de la pesca artesanal, en la que predomina el vínculo cultural con el agua, configurando sus diversos modos de vida, que contribuyen al desarrollo de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se caracterizan por el relacionamiento con la tierra y el agua, basado en la producción sostenible de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria y promoviendo la restauración para el mantenimiento de la funcionalidad y conectividad ecosistémica.

En atención a lo expuesto, la ANT debe desarrollar las actividades necesarias para implementar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, entre ellas el reconocimiento y formalización de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, como una expresión de las territorialidades campesinas a que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo en aplicación de los principios orientadores de la Ley 160 de 1994; razón por la cual, se hace necesario establecer las disposiciones necesarias para el reconocimiento y formalización de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios distribuyendo de manera coordinada en las entidades adscritas al sector las actividades orientadas a la materialización de los derechos territoriales del campesinado.

1.2 Deber de Concertación con las Organizaciones Representativas de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios- Inciso Segundo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.

Con el objetivo de contar con la participación y concertación con las organizaciones de pescadores representativas de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural llevo a cabo en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior, las sesiones técnicas de trabajo realizadas los días 26 de julio y 11 de diciembre de 2024 con la participación de las siguientes organizaciones pescadores: ASOPESCAR, COMENALPAC, ASOÑAMSIMAY, FEDEPAZCÍFICO, RED ÉTNICA COLOMBIA, IFISCH FEDERACIÓN, FEDEPESAN, RENAMUPES, FUNDACIÓN ALMA, FECOLPA, FEDERACION DE PESCADORES ARTESANALES Y AMBIENTALISTAS DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR, Mesa Nacional Integral Permanente de Pesca, FECOLPA - Federación de Pescadores de Colombiana, Red Nacional de Pesca y ASOPESCAR.

Simultáneamente, entre los meses de septiembre y noviembre de 2024, comunidades campesinas de los territorios del Bajo Sinú y del San Jorge convocaron y desarrollaron una serie de reuniones, mesas técnicas y asambleas orientadas a solicitar la puesta en marcha de la figura de Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA). Estas actividades contaron con el acompañamiento y respaldo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y se centraron en la identificación colectiva de elementos territoriales, jurídicos y sociales que sustentan esta forma de reconocimiento.

En el Bajo Sinú, los encuentros se llevaron a cabo en los municipios de Cotorra, Lorica, Purísima y Chimá, con participación adicional de comunidades de Momil, San Pelayo y Ciénaga de Oro. Las jornadas incluyeron la realización de mesas de trabajo por municipio, elaboración de cartografía social, identificación de cuerpos de agua, vías, cultivos y usos del suelo, así como registros sobre

antecedentes históricos, condiciones agroecológicas y dinámicas sociales del territorio. Se conformaron comités de impulso y se plantearon acciones prioritarias como la recuperación del caño Bugre, la protección de zonas tradicionales de cultivo como Zapal y Playón, el tratamiento de aguas residuales y la revisión de procesos de ocupación en predios como La Mula y San Pablo. También se definieron cronogramas para visitas técnicas de caracterización territorial.

En el territorio del San Jorge, participaron comunidades de los municipios de Caimito, San Benito Abad y San Marcos. Las reuniones se realizaron en centros poblados como El Mamón, Cispataca, Villanueva y La Molina. En estos espacios se avanzó en la construcción del comité de impulso del EAA y se dialogó sobre la reglamentación de cuerpos de agua como Reparo, Machado, Cholen y Uvero. Se definieron tareas conjuntas orientadas a la elaboración de cartografía social, recolección de información territorial y estructuración de un cronograma de trabajo entre comunidades e institucionalidad. Se recalcó la importancia de incorporar los componentes sociales, ambientales y culturales en los procesos de reconocimiento.

En ambas regiones, la solicitud de avanzar con la puesta en marcha de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios se expresó de manera clara, organizada y reiterada. Las comunidades presentaron insumos técnicos, sociales y organizativos construidos colectivamente, reafirmaron su disposición para continuar el proceso y propusieron mecanismos para garantizar su participación activa en todas las fases del reconocimiento. Las actividades desarrolladas y los compromisos adquiridos reflejan un proceso territorial que articula el conocimiento local con el acompañamiento institucional, y constituyen una base sólida para avanzar hacia el reconocimiento formal de esta figura como expresión legítima de territorialidad campesina.

Con base en estos diálogos, el borrador de decreto fue publicado en el Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP para consulta ciudadana el 18 de diciembre de 2024 y desfijado el 02 de enero de 2025 y este incorporaba el trabajo concertado con los pescadores en las reuniones de socialización del 27 de julio de 2024 y del 11 de diciembre de 2024.

Posterior, al cierre de la publicación en SUCOP del decreto, la institucionalidad trabajó en la revisión de los 3 oficios con comentarios adelantados por distintos actores, entre estos la Confederación Mesa Nacional de Pesca Artesanal de Colombia, (para lo cual se recibieron en total unos 122 comentarios en estos 3 oficios. Así, el MADR consolidó desde el mes de febrero, priorizando su pertinencia para la incorporación en el borrador de decreto.

Los oficios de comentarios de la Confederación Mesa Nacional de Pesca y varios de los otros comentarios recibidos fueron efectivamente tenidos en cuenta y atendidos en el borrador de acto administrativo que se publica a través de SUCOP.

Así, luego de más de 9 mesas institucionales de revisión, se convocó para el 11 de junio de 2025 al primer espacio con pescadores para revisar esta versión del decreto que contiene sus comentarios y aportes. Posteriormente se asistió a un nuevo espacio convocado por la Defensoría de Asuntos Delegados y de Tierras el 13 de junio de 2025 que tenía este mismo propósito.

El 16 de junio de 2025 se remitió a la Confederación Mesa Nacional de Pesca una matriz con los comentarios que ellos habían efectuado al proyecto y la manera en que fueron efectivamente tenidos en cuenta y atendidos en el borrador de acto administrativo que se tiene a la fecha. Y se le citó nuevamente a un espacio de concertación con los pescadores para el 19 de junio de 2025 y se les habló de unas mesas presenciales con organizaciones de pesca que se adelantarán a finales del mes de junio e inicios del mes de julio.

El 19 de junio de 2025 se adelantó un nuevo espacio virtual. Se acordó que para avanzar los integrantes de la Mesa Nacional Integral Permanente de Pesca remitirían nuevos comentarios a más tardar el 30 de junio y el 4 de julio del año en curso se haría un espacio para hablar sobre estos.

Los días 3 y 4 de julio se recibieron los comentarios de algunos integrantes de la Mesa Nacional Integral Permanente de Pesca y se adelantó una nueva reunión virtual de diálogo sobre el borrador de decreto.

El 8 de julio de 2025 se adelantó una nueva mesa virtual con los integrantes de la Mesa Nacional Integral Permanente de Pesca, que tuvo como objetivo explicar la manera en que fueron incorporado el decreto parte de sus comentarios.

El 11 de julio de 2025 se publicó el informe de respuesta a los comentarios a través de la página web de SUCOP y en esa misma fecha se adelantó un nuevo espacio con el fin de seguir avanzando en el marco de la Mesa Nacional Integral Permanente de Pesca en los acuerdos con los pescadores y pescadoras del borrador de decreto, y explicar la manera en que fue incorporados los comentarios, y se llegó a los acuerdos de avanzar con la publicación del decreto.

Como parte de la continuidad del proceso, se realizaron además dos talleres en los que se socializaron las generalidades de la versión en borrador del decreto de constitución de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios. El primero tuvo lugar el 25 de junio de 2025 en el municipio de Lorica, con participación de representantes de los municipios de Momil, San Pelayo, Ciénaga de Oro, Lorica, Chimá, Purísima y Cotorra. El segundo se llevó a cabo el 17 de julio de 2025 en el corregimiento de Nueva Fé, con la presencia de representantes de los corregimientos de La Molina, Siete Palmas, Cedeño, Villanueva, El Mamón, Nueva Estrella y Nueva Fé, todos pertenecientes a los municipios de Caimito y San Benito Abad. Estos espacios permitieron a las comunidades conocer y discutir el contenido preliminar de la propuesta normativa, fortaleciendo su participación informada en las siguientes fases del proceso.

Una vez culminados todos estos diálogos con las comunidades pesqueras, se consolidan y ajustan esta memoria justificativa junto con el acto administrativo.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Único 1081 de 2015, el presente acto administrativo fue sometido a consulta ciudadana a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) por primera vez, entre el 18 de diciembre de 2024 y el 02 de enero de 2025, junto con la memoria justificativa. Durante ese período se recibieron 122 comentarios por parte de ciudadanos, organizaciones sociales, autoridades locales, actores gremiales y expertos, los cuales fueron

atendidos de manera motivada y oportuna, reflejando el compromiso institucional con una gestión pública participativa, incluyente y basada en el diálogo informado.

Este ejercicio de consulta ciudadana reviste especial importancia por varias razones. En primer lugar, fortalece la legitimidad democrática del acto administrativo, al permitir que las personas interesadas tengan la posibilidad de expresar sus opiniones, preocupaciones, sugerencias y aportes técnicos. La consulta es una expresión concreta del principio de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, consagrado en la Constitución Política y en las normas que rigen el procedimiento administrativo.

En segundo lugar, este proceso contribuye a mejorar la calidad de las decisiones públicas, en la medida en que los comentarios recibidos enriquecen el análisis técnico y permiten una mejor comprensión de las realidades territoriales. La participación ciudadana, cuando se gestiona adecuadamente, genera conocimiento colectivo y facilita la identificación de consensos y alertas que podrían pasar desapercibidos en un proceso puramente institucional.

Finalmente, en contextos como el ordenamiento del suelo rural, donde convergen múltiples factores productivos, ambientales, urbanos, empresariales, sociales, la consulta ciudadana se convierte en una herramienta esencial para la democracia. Permite fortalecer la corresponsabilidad entre actores y avanzar hacia una implementación más efectiva y sostenible del acto administrativo. Así, el proceso desarrollado a través del SUCOP no solo responde a una exigencia normativa, sino que se erige como una buena práctica de gobierno abierto, que reconoce a la ciudadanía como sujeto activo en la defensa del territorio, la seguridad alimentaria y el equilibrio ecológico.

Respecto a los comentarios recibidos durante la primera consulta ciudadana, de los 122 comentarios, se aceptaron 45, detalle que se encuentra en el informe de comentarios en la página web del SUCOP, y cuyos ajustes se encuentran incluidos en a nueva versión del texto.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto va dirigido a las organizaciones campesinas de pescadores artesanales y de subsistencia que pretendan la constitución formalización y reconocimiento de Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.

Desde el punto de vista institucional va dirigido a la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y al de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en el marco de sus funciones misionales, legales y constitucionales.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- Constitución Política.

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (…)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. (…)” – (negrillas y subrayas no hacen parte del texto original)
La Constitución Política en el Título V, “De la organización del Estado”, Capítulo 1, “Estructura del Estado” en el Artículo 115, determina lo que se entiende por Gobierno Nacional, señalando que este está formado por el Presidente de la República, los Ministros del despacho y los Directores de departamentos administrativos, y hace una importante claridad en cuanto a los “(…) actos del Presidente (…)”, indicando que solo tiene carácter vinculante, es decir producen efectos jurídicos, si son suscritos y comunicados por el respectivo Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, que son lo que se denomina y considera como Gobierno Nacional, así:

“Artículo 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.”

El artículo 359 del Plan Nacional de Desarrollo estableció que el Gobierno Nacional debe dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, formulará e implementará un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas, entre ellas los Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.

Por esto, el Ministerio de Agricultura a través de la Resolución 0081 del 7 de abril de 2025, la cual adoptó el "Plan de Identificación, Caracterización, Reconocimiento y Formalización de otras territorialidades campesinas" por medio del cual se establecen los lineamientos, estrategias y los recursos necesarios para garantizar la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización

de las territorialidades campesinas, con el fin de materializar de los derechos territoriales del campesinado, dentro de los cuales se encuentran los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.

Asimismo, concertará con las organizaciones representativas de estas territorialidades, los ajustes normativos necesarios con el propósito de simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de estas territorialidades conforme a los principios orientadores de la Ley 160 de 1994.

Por lo que se hace necesario reglamentar y establecer las disposiciones que permitan el reconocimiento, formalización y fortalecimiento de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios de tal forma que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible trabajen conjuntamente en su reconocimiento y consolidación mediante la oferta productiva y delimitación de las aquellas Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la ley 2294 de 2023

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 2294 de 2023 adoptó el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) Colombia Potencia Mundial de la Vida, y en su artículo 359 se establece el mandato de identificar y concertar los ajustes normativos necesarios con el propósito de simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de estas territorialidades conforme a los principios orientadores de la Ley 160 de 1994.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 32 de la Ley 160 de 1994, el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, los artículos 41, 42,43, 73 y 74 de la Ley 1579 de 2012, se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

La reglamentación que se establece en el proyecto no implica la derogatoria subrogación adición o sustitución de normas que actualmente se encuentren vigentes, en tanto que el reconocimiento formalización de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios son disposiciones que no se encontraban en el sistema jurídico actual, y hacen parte del desarrollo de los postulados del articulo 64 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, así como del art. 359 de la Ley 2294 de 2023 o ley del Plan Nacional de Desarrollo actual.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, se señaló que “El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la

vivienda". Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía "garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

La Sentencia T 348 de 2012 sobre la especial relación del campesinado con la tierra o territorio indicó "…debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica, pero, además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social".

La Corte Constitucional en sentencia C -644 de 2012 analizó el significado de la expresión "campo" hallando una relación indisoluble con quienes habitan el territorio en los siguientes términos " Así, la denominación dada a la expresión "Campo" se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados" (sub fuera de texto)

Agregó adicionalmente lo siguiente; "La referencia entonces al artículo 64 superior por la jurisprudencia, ha servido para : (1) calificarlo como un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados; (2) señalar que constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; y (3) que se trata de un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; (4) que el cumplimiento de tal deber no impone un único camino para su cumplimiento; y (5) que al artículo 64 se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad".

Y concluye indicando; "Todas estas conexiones evidencian que el mandato consagrado en el artículo 64 constitucional impone "una estrategia global", pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos".

La Sentencia C-623 de 2015, resalta "La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad

trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social…"

En la sentencia SU- 426 de 2016 en similar sentido al fallo anterior y en un contexto de debate sobre los derechos de acceso a la tierra por parte de una población campesina que se encontraba en inminente riesgo de desplazamiento, afirmó:

"Los contenidos de la obligación estatal de garantizar el acceso progresivo a la tierra y el territorio en beneficio de los trabajadores rurales se relacionan, por lo menos, con cuatro aspectos, así: (i) el acceso formal y material, cuya efectividad se da, fundamentalmente, a través de la titulación en favor de la población campesina; (ii) su participación en las estrategias institucionales que propendan no sólo por el desarrollo del agro colombiano, sino también de los proyectos de vida de los trabajadores del campo; (iii) la garantía de seguridad jurídica sobre las distintas formas de acceder a la propiedad de la tierra, tales como la ocupación, la posesión y la tenencia, lo cual implica disponer de mecanismos efectivos para su defensa y protección de actos arbitrarios como desalojos injustificados o desplazamientos forzados; y (iv) el reconocimiento de la discriminación histórica y estructural de la mujer, así como de su especial vulnerabilidad en contextos rurales y del conflicto, exige la adopción de medidas en su beneficio, en pos de garantizar acciones afirmativas tendientes a superar el estatus discriminatorio".

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional ha señalado que los atributos del derecho a la propiedad rural en beneficio del sector campesino son, por lo menos, los mismos que se derivan en el caso del régimen común de propiedad privada y, en consecuencia, ha establecido, sin carácter exhaustivo, cuatro extensiones del derecho en referencia: (i) el derecho a no ser despojado de su propiedad o forzado a deshacerse de la misma, bajo el argumento de ser improductiva, sin que antes se le otorguen alternativas para mejorar la producción o de desarrollo agrícola, como lo es el establecimiento de zonas de reserva campesina habilitadas para tal fin; (ii) el derecho a disfrutar de la propiedad sin intromisiones injustificadas; (iii) el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a efectivizar el acceso a la propiedad rural y el mejoramiento de su calidad de vida, en términos de dignidad humana; y (iv) el derecho a que se garantice su seguridad alimentaria".

La Corte Constitucional mediante sentencia T 606 de 2015 indicó que: En lo que respecta a nuestro país, la actividad pesquera se desarrolla con alta diversidad, métodos y artes de pesca según la región. Es muy seguramente una de las actividades agropecuarias que más aporta a la seguridad alimentaria, ya que a pesar de las complejidades que pueda tener de índole ambiental o pesquero, en las riberas de los ríos y en los litorales colombianos existe una amplia población que depende del sustento diario a través de la pesca de pequeña escala o artesanal. Los sistemas pesqueros son expresión de una estrecha relación sociedad-naturaleza a través de numerosas funciones ecológicas que resultan en los servicios ecosistémicos necesarios para provisión de peces. El sector pesquero, si bien no es significativo en términos del PIB, si lo es para muchas comunidades. La pesca artesanal continental es fuente de actividad productiva y seguridad alimentaria para más de un millón de colombianos. Por ser un país rico en recursos hídricos, la pesca se concibe como una alternativa

económica importante para miles de pescadores marinos y ribereños continentales, quienes logran con ella garantías para su seguridad alimentaria**.**

La Corte Constitucional en sentencia 077 de 2017 manifestó: “La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana”.

En esta misma providencia se aclaró el alcance y naturaleza de la declaración sobre los derechos de los campesinos en los siguientes términos: «El Consejo de Derechos Humanos aprobó así la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Si bien es cierto que, al tratarse de instrumentos que han sido considerados como Soft Law, no se trata de disposiciones que sean per se vinculantes para los Estados; también lo es que este tipo de documentos no hacen otra cosa sino sistematizar los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados (Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y articularlos en clave de determinadas problemáticas o grupos poblacionales. Tampoco hay que olvidar que esta Corte ya ha hecho uso de estos instrumentos para solucionar casos concretos y para evaluar la constitucionalidad de otras disposiciones legales, en la medida en que ha considerado que coinciden con los preceptos constitucionales.

Por su parte, en la sentencia C -300 de 2021 se ratifica la necesidad de corregir los desequilibrios y atraso que han caracterizado los sectores rurales, afirmando en alguno de sus apartes: “para esta Corte, la protección especial que la Constitución prodiga a la población campesina está ligada de forma inescindible a dos factores: (i) la constatación de su condición histórica de vulnerabilidad y marginación en términos económicos, sociales y políticos; y, (ii) la comprobación de que el restablecimiento pleno de sus derechos pasa necesariamente por garantizar el derecho al territorio, que implica el acceso a la tierra, entendida no solo como medio productivo, sino como espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida campesinos, esencial para el goce efectivo de los derechos al trabajo, la vivienda digna, la libertad de escoger profesión u oficio, la alimentación, y la participación, entre otros".

Es esta comprensión del territorio como escenario de construcción social y política, en la que el campesino deja de ser un actor puramente económico -titular o aspirante a la propiedad de los medios de producción agrarios- para ser reconocido como sujeto político autónomo y diverso. En efecto, el movimiento campesino en Colombia ha pasado de la movilización en torno únicamente a

la reforma agraria para reivindicar el reconocimiento de su rol como actor político que debe ser tenido en cuenta para la toma de decisiones que afectan el territorio que habita. Así, la calidad de sujeto político del campesino, capaz de participar de las decisiones que lo afectan, no es posterior a la satisfacción plena de la faceta prestacional de los derechos enlistados en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, sino que es concomitante a ésta".

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional exige del Estado acciones orientadas a fortalecer las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas por lo que la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, deben estar encaminados a lograr la igualdad material y la preservación de sus rasgos identitarios por lo que su especial relación con la tierra y territorios que habitan y aprovechan requieren de un reconocimiento y formalización que brinde seguridad jurídica y se constituya en la base del mejoramiento de sus condiciones de vida, en concordancia con los fines previstos en la Ley 160 de 1994.

El acuerdo por el ordenamiento del territorio alrededor del agua en la Mojana celebrado el 20 de marzo de 2024 en el marco del Gobierno con el Pueblo Caribe, se elaboró con la con la concurrencia de la red de restauración de la Mojana, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Fondo de Adaptación, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, Gobernadores y autoridades territoriales, las organizaciones sociales y representantes del sector productivo. Conjuntamente se suscribió en el artículo cinco que como gobierno: "promoveremos una producción agropecuaria sostenible e impulsaremos el aprovechamiento de los ecosistemas acuáticos alimentarios y la pesca sostenible, armonizados con los procesos de restauración, recuperación y los ciclos del agua para avanzar en la materialización del derecho humano a la alimentación".

En lo que refiere a los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, como reconocimiento de aquellas comunidades que derivan su sustento de la pesca artesanal, en la que predomina el vínculo cultural con el agua, configurando sus diversos modos de vida, que contribuyen al desarrollo de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se caracterizan por el relacionamiento con la tierra y el agua basado en la producción sostenible de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria y promoviendo la restauración para el mantenimiento de la funcionalidad y conectividad ecosistémica; siempre garantizará el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia.

Así las cosas, tendrá en cuenta la Política Nacional para la gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2012 está orientada a "*Promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a travésde la acción conjunta, coordinada* (...)".
De igual forma, la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004, mediante la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adoptó medidas para garantizar el uso sostenible,

conservación y manejo de los humedales en Colombia y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Ley 357 de 1997; y, determinó la naturaleza jurídica de los humedales en su artículo 2 y el régimen de usos de éstos en el artículo 9.

Así mismo, la Resolución 957 del 31 de mayo de 2018, con la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptó la "Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia".
Que la Resolución 60 del 07 de febrero de 2024 por la cual se incluye la manifestación 'Conocimientos y técnicas asociadas a la pesca artesanal en el río Magdalena' en la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, y se aprueba su Plan Especial de Salvaguardia (PES).

Esta Resolución además identificó que uno de los principales riesgos que afectan a la pesca artesanal es la difícil consecución del pescado, lo cual está directamente conectado con las afectaciones en los ecosistemas, como la contaminación del agua, la pérdida de conectividad de los cuerpos hídricos y la sedimentación, en parte causada por la pérdida de cobertura de bosque.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Las disposiciones establecidas en el proyecto reglamentario se realizarán con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible en lo relacionado con sus competencias misionales.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto normativo no requiere de presupuestos adicionales para su implementación

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto no tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio Cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Sin estudios técnicos por tratarse exclusivamente de asuntos operativos y de contenido técnico-jurídico.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*X*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*N/A*

Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*X*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*N/A*
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*N/A*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*N/A*

Aprobó:

_____

JOSÉ LUIS QUIROGA PACHECO
Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
Viceministro (e) de Desarrollo Rural y Uso Productivo del Suelo
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

_____

JORGE ENRIQUE MONCALEANO OSPINA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Laura Sofía Ramírez Rivero – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo MADR
Lady Viviana Esteban García – Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo MADR
Juan Carlos Quijano Tristancho – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Manuel Francisco Pardo Ballesteros – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Paula Catalina Suárez Medina – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Revisó: Carlos Hernando Lozano Acosta – Abogado contratista Oficina Asesora Jurídica AJ del MADR