



**El ambiente
es de todos**

Minambiente

PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL OBJETO DEL PUNTO 1.1.10 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

Septiembre de 2021

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**Iván Duque Márquez
Presidente**

**Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

**Juan Nicolás Galarza Sánchez
Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio**

**Oswaldo Aharon Porras Vallejo
Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA**

**Luis Alfonso Sierra Castro
Coordinador Grupo Ordenamiento Ambiental Territorial**

Autores:

Luis Alfonso Sierra C.
Gustavo Andrés Guarín M.
Claudia María Córdoba G.
César A. Martínez Ch.
Leonardo Peraza H.
Diego Rubiano R.
Juan Pablo Jojoa V.
Alvaro Prada P.

Equipo Técnico de Apoyo:

Luis Ignacio Gallo
Juan Carlos Parra G.
Hernando González M.
Corporación Paisajes Rurales

Equipo Técnico PNUD

Proyecto COL 00088611
Ecosistemas Secos
Zoraida Fajardo
Claudia Fonseca



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
BTZA	Bases Técnicas de la Zonificación Ambiental
CESPAZ	Centro de Estudios para la Paz
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional
MINAGRICULTURA	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MINAMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PMI	Plan Marco para la Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos



PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNN	Parque Nacional Natural
PZA	Plan de Zonificación Ambiental
RAE	Red de Aliados Estratégicos
RRI	Reforma Rural Integral
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria



AGRADECIMIENTOS

Al PNUD, especialmente al Área de Desarrollo Sostenible. De igual manera se agradece al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ANT, ART, UPRA, IIAP, SINCHI, Instituto Humboldt, PNN, CVC, Corponor, CRC, Corponariño, Cormacarena, CDA, CAM, Cortolima, Corpoamazonía, Corporinoquia, CVS, Corpouraba, Codechocó, Corantioquia, Carsucre, Cardique, Corpoguajira, CSB, Corpamag, Corpocesar, Asocars, GIZ-Programa Ampaz, Corporación Paisajes Rurales, ANZORC, CesPaz y a los equipos técnicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Este documento responde al compromiso Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de formular el Plan de Zonificación Ambiental contemplado en el Acuerdo Final de Paz y recogido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

TABLA DE CONTENIDO

1.	DEFINICIÓN	14
2.	MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA	16
2.1	Reforma Rural Integral – RRI. Punto 1 del Acuerdo Final de Paz.....	16
2.2	Decreto Ley 902 de 2017	21
2.3	Decreto 893 de 2017.....	25
2.4	CONPES 3932 de 218.....	26
2.4.1.	Indicadores de cumplimiento del Plan de Zonificación Ambiental.....	26
2.5	Plan Nacional de Desarrollo	30
2.6	Política para la Estabilización – Paz con Legalidad	32
2.7	Resolución 261 de 2018. Frontera Agrícola nacional	35
2.8	CONPES 4021 de 2020. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques.....	36
3.	ALCANCE DEL PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL.....	37
4.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PZA	40
5.	ÁMBITOS TERRITORIALES DEL PZA.....	43
5.1	Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA	43
5.2	Frontera Agrícola.....	47
5.2.1	Límite de la Deforestación Aceptada.....	50
5.2.2	Áreas condicionadas de la Frontera agrícola	52
5.3	Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola.....	54
6.	ZONIFICACIÓN AMBIENTAL INDICATIVA A ESCALA 1:100.000: ZONAS DE MANEJO AMBIENTAL, CATEGORÍAS AMBIENTALES DE USO Y LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO.....	57
6.1	Zona de Manejo Ambiental de Preservación	62
6.2	Zona de Manejo Ambiental de Restauración	65
6.3	Zona de Manejo Ambiental de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad	69
6.4	Zonas de Manejo Ambiental de Uso Sostenible para el Desarrollo	73



6.5	Categoría Ambiental de Uso de Protección por Alta Oferta de Servicios Ecosistémicos	77
6.6	Categoría Ambiental de Uso de Protección con Uso Sostenible	80
6.7	Categoría Ambiental de Uso Productivo con Protección	83
6.8	Categoría Ambiental de Uso Productivo con Reconversión	85
6.10	Representatividad de las Zonas de Manejo Ambiental y de las Categorías Ambientales de Uso de la zonificación ambiental 1:100.000 en los Ámbitos Territoriales de las subregiones de PDET	90
7.	ACTORES, ESCENARIOS Y PROCESO PARTICIPATIVO	93
8.	MARCO ESTRATÉGICO.....	97
8.1	Principios.....	97
8.2	Objetivo General	98
8.3	Objetivos Específicos y Líneas Estratégicas	98
9.	MARCO OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PZA	103
9.1	Arreglos Institucionales para la Implementación	103
9.1.1	Arreglos para la divulgación y apropiación del PZA	104
9.1.2	Arreglos Institucionales para el desarrollo del Plan Marco de Implementación	105
9.2	Estrategia transversal para la definición de criterios territoriales de implementación del PZA	108
9.3	Estrategia Transversal de Participación Ciudadana.....	111
9.3.1	Objetivos de la participación en la zonificación ambiental.....	111
9.3.2	Principios de la estrategia de participación para la zonificación ambiental	112
9.3.3	Procesos para la zonificación ambiental participativa.....	113
10.	IMPLEMENTACIÓN.....	116
10.1	Estrategia transversal para el relacionamiento del PZA y los instrumentos de la RRI, el ordenamiento territorial, la planeación del desarrollo y la planeación sectorial.....	116
10.2	Articulación con los instrumentos derivados de la RRI	117
10.3	Articulación con los instrumentos de planificación	120
10.4	Articulación con instrumentos técnicos y financieros	122



11. ESTRATEGIA TRANSVERSAL PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	125
12. PLAN DE ACCIÓN	128
13. COSTO INDICATIVO DEL PZA	140
14. FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	143
BIBLIOGRAFÍA	147

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Bases del Plan Nacional de Desarrollo	32
Tabla 2. Subregiones PDET	40
Tabla 3. Áreas de Especial Interés Ambiental en las Subregiones PDET	45
Tabla 4. Áreas de Especial interés ambiental en las subregiones PDET	47
Tabla 5. Áreas condicionadas de la frontera agrícola	52
Tabla 6. Distribución de las Zonas de Manejo Ambiental y las Categorías Ambientales de Uso por Ámbito Territorial.....	61
Tabla 7. Áreas por Ámbito Territorial y por Categoría.....	91
Tabla 8. Actores, Objetivos y Resultados Participación PZA.....	95
Tabla 9. Plan de Acción	129
Tabla 10. Costo Indicativo del PZA para el Año 2031	142

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Marco jurídico del PZA	16
Figura 2. Política Paz con legalidad y articulación de instrumentos	34
Figura 3. Porcentaje de Participación PDET, respecto del Área Total	41
Figura 4. Subregiones y municipios PDET	42
Figura 5. Esquema de la dinámica de colonización de acuerdo con la caracterización general descrita por Molano 2014 y Reyes 2016 entre otros	48
Figura 6. Frontera agrícola	51
Figura 7. Componentes de Frontera agrícola nacional de escala 1.100.000	53
Figura 8. Ámbitos Territoriales de la Zonificación Ambiental.	56
Figura 9. Zonificación Ambiental Indicativa 1:100.000	59
Figura 10. Porcentaje de Ámbito Territorial por Categoría	91
Figura 11. Porcentaje de Categorías por Ámbito Territorial.....	92
Figura 12. Esquema Institucional	104

Figura 13. Acciones Estrategia Territorial	109
Figura 14. Estructura proceso de participación	113
Figura 15. Relación del PZA e Instrumentos.....	117
Figura 16. Esquema Seguimiento y Evaluación PZA	125

PRESENTACIÓN

El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP definió en el punto 1.1.10 la formulación de un Plan de Zonificación Ambiental con el *“propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible”* (Gobierno de Colombia, 2016).

Para ello, el punto 1.1.10 estableció que el Plan de Zonificación Ambiental *“delimita la frontera agrícola y que permita 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, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional”* (Gobierno de Colombia, 2016).

En este sentido, el Plan de Zonificación Ambiental se enmarca en los principios de Transformación Estructural del Campo, Priorización, Enfoque territorial, Desarrollo Sostenible y Participación Comunitaria y su formulación responde a tres propósitos:

1. El cierre o estabilización de la Frontera Agrícola.
2. La protección efectiva de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA.
3. La orientación de alternativas equilibradas entre conservación y buen vivir para las comunidades que habitan y/o que colindan con AEIA.

En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presenta el Plan de Zonificación Ambiental derivado del Acuerdo Final de Paz, en el marco establecido por el Decreto Ley 902 de 2017, el Decreto 893 de 2017, el Plan Marco de Implementación -PMI (CONPES 3932 de 2018), el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2018 -2022 y la Política *“Paz con Legalidad”*.

El Plan de Zonificación Ambiental se formula para las 16 subregiones y los 170 municipios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET para la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales – PNS (CONPES 3932 de 2018) y los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR para la Reforma Rural Integral (Decreto 893 de 2017).

El ordenamiento ambiental de las subregiones de PDET debe cerrar la frontera agrícola, estabilizar su expansión sobre las zonas de reserva forestal, las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos, tanto amazónicos, como pacíficos, andinos y del caribe. Este elemento es central: definir un límite y desarrollar procesos que aseguren el uso adecuado de las tierras. Para ello, deben valorarse funciones ecológicas y servicios ecosistémicos,



fundamentales para mantener productivo el conjunto del territorio en términos de conservación y uso ambientalmente sostenible del potencial productivo¹.

El Plan de Zonificación Ambiental está soportado por unas Bases Técnicas Ambientales y de Participación, las cuales proponen los elementos estructurantes de la planificación ambiental subregional y municipal de los territorios de PDET y orientan los componentes estratégico y operativo del plan.

Las Bases Técnicas Ambientales se obtuvieron a partir de la información oficial documental y cartográfica más actualizada de escala nacional 1:100.000; con base en ésta se realizó la Zonificación Ambiental Indicativa a escala 1:100.000 mediante el análisis subregional de la oferta de 10 servicios ecosistémicos de la biodiversidad asociados a la disponibilidad de agua, suelos y recursos naturales y de las dinámicas socioambientales del territorio representadas en la demanda total de agua, presiones por actividades sectoriales (minería e hidrocarburos) y amenazas por actividades económicas ilegales (extracción ilícita de minerales, cultivos ilícitos, deforestación) y por los efectos del cambio climático.

Adicionalmente, la identificación, clasificación y actualización de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA en las subregiones de PDET, así como la determinación de la Frontera agrícola (Resolución 261 de 2018) permitieron interpretar tres (3) ámbitos territoriales que resultan característicos de todas las subregiones de PDET, constituyendo ámbitos diferenciados de gestión territorial subregional y local que permiten discernir actores institucionales y acciones diferenciadas para el ordenamiento ambiental, social y productivo de las 16 subregiones de PDET y sus 170 municipios:

1. *Las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA*
2. *La Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola y*
3. *La Frontera Agrícola (Resolución 261 de 2018)*

El Plan de Zonificación Ambiental respeta el ordenamiento ambiental existente, por lo que no modifica el régimen legal de las AEIA; así, las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las demás áreas protegidas y las Zonas de Reserva Forestal, son figuras que cuentan con respaldo normativo de declaratoria y con instrumentos de ordenamiento propios para su adecuada administración y manejo.

Sin embargo, el Plan de Zonificación Ambiental actualiza el inventario de AEIA en las subregiones de PDET y, lo que resulta crítico, su estado actual de transformación; por ello debe ser considerada como un referente actualizado de las decisiones que adopte la autoridad competente.

¹ Restrepo S. J, C. & A. M. Bernal M. 2014; Reyes P. A. 2016.



El Plan de Zonificación Ambiental contó a su vez con una estrategia de participación institucional y comunitaria. Dicha estrategia se desarrolló mediante la realización de talleres y acuerdos con entidades nacionales del SINA incluidos los institutos de investigación, autoridades ambientales con jurisdicción en las subregiones de PDET, entidades sectoriales, organizaciones campesinas del nivel nacional y Juntas de Acción Comunal, estas últimas organizadas en los *núcleos veredales* provenientes de las mesas territoriales lideradas por la Agencia de Renovación del Territorio para la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR.

También, mediante el acompañamiento y orientación de proyectos piloto de Zonificación Ambiental Participativa para el ordenamiento territorial² y para el ordenamiento ambiental de Zonas de Reserva Campesina³ se realizó una aproximación territorial de mayor detalle, obteniendo como resultado rutas metodológicas para la participación comunitaria en municipios y en zonas de reserva campesina de subregiones de PDET, así como zonificaciones ambientales participativas detalladas, coherentes y consistentes con la zonificación ambiental indicativa 1:100.000 que sirvió de referente subregional.

El Plan de Zonificación Ambiental contiene además un Marco Estratégico en el cual se definen criterios y orientaciones que apuntan a la implementación coordinada y armónica de acciones institucionales orientadas al uso ambientalmente adecuado, el acceso a tierras⁴ y la estabilización de la economía campesina, mediante alternativas construidas con las comunidades rurales que habitan y/o que colindan con áreas de especial interés ambiental - AEIA.

Por su parte, el Marco Operativo y el Plan de Acción del Plan de Zonificación Ambiental, proponen un conjunto integrado de objetivos, acciones y entidades responsables de la acción institucional del Gobierno para implementar las transformaciones requeridas al año 2031.

La formulación del Plan de Zonificación Ambiental fue liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus componentes técnico, estratégico, operativo y financiero fueron objeto de concertación con las entidades del sector agropecuario: MINAGRICULTURA, la ADR, la ANT y la UPRA, con las autoridades ambientales: PNN y las CAR con jurisdicción en las subregiones de PDET y con el DNP, la ART y la Consejería

² Proyecto GIZ y CESPAS 2019. Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento territorial de 3 municipios del PDET Cuenca del Caguán – Piedemonte caqueteño: Albania, Curillo y Valparaíso.

³ Proyecto PNUD y ANZORC 2018. Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento ambiental en 3 zonas de reserva campesina: Guaviare, Balboa y Perijá.

⁴ Propósito del Plan de zonificación ambiental establecido ulteriormente por el Decreto Ley 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", artículo 18 numeral 6

Presidencial para la Estabilización y la Consolidación como entidades a cargo de la implementación de los PDET.

Dicha concertación se efectuó en 2020 en el marco del *cierre técnico*, mecanismo establecido por la Hoja de Ruta de los Planes Nacionales Sectoriales – PNS de la Política de Paz con Legalidad para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En consecuencia, la implementación del Plan de Zonificación Ambiental tiene un carácter interinstitucional que involucra particularmente a las entidades del sector de Agricultura y Desarrollo Rural, a las Autoridades Ambientales y a las entidades responsables de la implementación de los PDET.



1. DEFINICIÓN

El Plan de Zonificación Ambiental es un instrumento de ordenamiento ambiental para la planificación y gestión territorial derivado del Acuerdo Final de Paz, de carácter indicativo, progresivo, dinámico y participativo, que contiene una Zonificación Ambiental Indicativa del territorio y establece un Marco Estratégico y un Plan de Acción para armonizar y orientar los programas, planes y acciones para el desarrollo sostenible de las subregiones y municipios de PDET.

Como instrumento de ordenamiento ambiental para la planificación y gestión territorial, el Plan de Zonificación Ambiental objeto del Acuerdo Final de Paz tiene tres propósitos:

1. Orientar las zonificaciones ambientales participativas en los territorios para armonizar el uso con la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental y generar insumos para la armonización y articulación de los instrumentos de planificación ambiental en los territorios.
2. Generar y orientar acciones institucionales específicas para la estabilización de la frontera agrícola.
3. Definir lineamientos de ordenamiento ambiental territorial para la puesta en marcha de iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sostenible de los territorios y para el ordenamiento social de la propiedad.

1.1 Características del Plan de Zonificación Ambiental

1. Tiene un carácter indicativo, dado que sus disposiciones no asignan usos del suelo, sino que constituyen lineamientos para orientar decisiones estratégicas de ordenamiento territorial, relacionados con el uso del suelo, a ser considerados e implementados por las autoridades competentes y actores del nivel territorial.
2. Es progresivo porque considera dinámicas territoriales particulares y se realiza mediante procesos de participación, acuerdos y elaboración de decisiones de mayor detalle.
3. Es participativo porque vincula el enfoque territorial de actores institucionales nacionales, regionales, locales y el enfoque territorial de comunidades y de organizaciones comunitarias nacionales, regionales y locales.
4. Aporta a la *Hoja de Ruta* trazada por el Gobierno Nacional, orientaciones que permiten acciones coordinadas en los territorios de PDET, con el fin de desarrollar de manera más eficiente los PATR e implementar bajo un enfoque territorial y ambientalmente sostenible los Planes Nacionales Sectoriales, los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, los Planes de Ordenamiento Territorial del

nivel Departamental y Municipal, el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito - PNIS, entre otros.

5. Sus bases técnicas se establecen con base en la oferta de servicios ecosistémicos y las dinámicas socioambientales, enmarcadas en ámbitos subregionales y locales de gestión, particulares y diferenciados de los territorios de PDET.
6. Fomenta la articulación institucional que soporta los 8 pilares de los PDET, mediante un ordenamiento ambiental del territorio y un acompañamiento a la producción rural eficiente, sustentada en usos ambientalmente adecuados del suelo que conduzcan a un desarrollo ambientalmente sostenible del campo colombiano y de sus habitantes.

El Plan de Zonificación Ambiental está constituido por:

- Una Zonificación Ambiental Indicativa a escala 1:100.000 que desarrolla categorías ambientales de uso y lineamientos ambientales derivados de ellas, enmarcados en los tres ámbitos territoriales de gestión característicos de las subregiones de PDET: Las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA, la Frontera agrícola y la Franja de estabilización de la Frontera agrícola, los cuales constituyen en conjunto elementos estructurantes del ordenamiento ambiental territorial para la planificación y gestión de las subregiones y los municipios de PDET.
- Un marco estratégico y un Plan de Acción que establecen criterios y orientaciones para la gestión de los asuntos más críticos con respecto de la conservación de Áreas de Especial Interés Ambiental, el cierre y estabilización de la frontera agrícola y la puesta en marcha de proyectos productivos y el acceso a tierras, en el marco del desarrollo sostenible.

2. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA

El Plan de Zonificación Ambiental es un mandato de la Reforma Rural Integral, punto central del Acuerdo Final de Paz.

El Plan de Zonificación Ambiental se enmarca en los desarrollos normativos del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, en particular el Decreto Ley 902 de 2017 y el Decreto 893 de 2017, así como en los objetivos y metas propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo vigente en el marco de la Política del Gobierno Nacional “Paz con Legalidad” y en las competencias del Minambiente en el marco de la Ley 99 de 1993. La **Figura 1** sintetiza el marco jurídico del PZA.

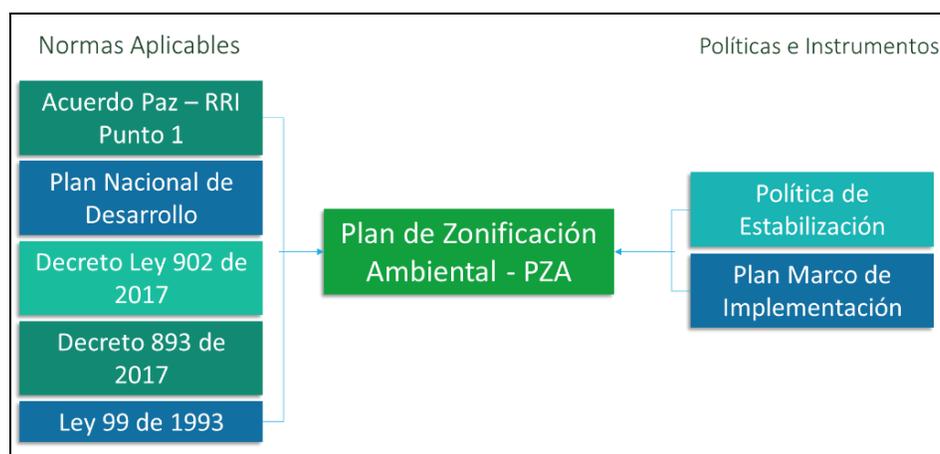


Figura 1. Marco jurídico del PZA. Fuente: MINAMBIENTE 2019

Se enuncian, en lo que sigue, el conjunto de normas expedidas que definen ejes temáticos y competencias concretas a las cuales el PZA aporta orientaciones para la implementación, desde la perspectiva territorial y ambiental.

2.1 Reforma Rural Integral – RRI. Punto 1 del Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final de Paz contiene seis puntos con los que se pretende contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera.

El primero de ellos corresponde a la Reforma Rural Integral - RRI, cuyo objetivo principal es contribuir al cierre de las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades rurales.

Entre los principios de la RRI, se encuentran:



1. La transformación estructural, asociada a la equidad, igualdad y democracia y, por ende, estrechamente relacionada con la distribución de la tierra.
2. El desarrollo integral del campo, referido al adecuado balance entre las distintas formas de producción en el campo.
3. La priorización de los territorios y comunidades más vulnerables y afectadas por la miseria y el conflicto armado.
4. La regularización de la propiedad, la lucha contra la ilegalidad de la posesión de la tierra y la garantía de respeto de los derechos de los legítimos dueños y poseedores de las tierras.
5. El derecho a la alimentación sana y la producción de alimentos bajo sistemas sostenibles.
6. La participación o vinculación activa de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y proyectos.
7. Un desarrollo ambiental y socialmente sostenible con énfasis en la protección y el acceso al agua.
8. La democratización del acceso y el uso adecuado de la tierra, a través de mecanismos y garantías para el mayor número de hombres y mujeres rurales. Incentivos de uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad, vocación del suelo, ordenamiento territorial y participación.

En el punto 1.1 *Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva*, el Acuerdo Final de Paz define instrumentos para la implementación de la Reforma Rural Integral, entre ellos: El Fondo de Tierras (punto 1.1.1), la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural (punto 1.1.5), la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural (1.1.9), el plan de zonificación ambiental (punto 1.1.10).

El Plan de Zonificación Ambiental constituye un instrumento que aporta a la implementación de la RRI y a la focalización de los anteriores instrumentos en las subregiones y municipios de PDET, en la medida que su objeto, metodología de construcción y puesta en marcha se enmarcan en los propósitos, principios, criterios, objetivos y alcances antes enunciados, que



permiten orientar decisiones para la implementación del derecho a la paz en un marco de irreversibilidad⁵, en especial las que se describen a continuación.

- **Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral**

El numeral 1.1.1. del Acuerdo Final de Paz ordena al Gobierno Nacional crear un Fondo de Tierras de distribución gratuita con el propósito de democratizar el acceso a la tierra y regularizar los derechos de propiedad, desconcentrando y promoviendo su distribución en beneficio de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto. El Fondo de Tierras tiene un carácter permanente y hará acopio de 3 millones de hectáreas para su distribución en los primeros 12 años de su formación.

De las fuentes de tierras definidas por el Decreto Ley 902 de 2017 se destacan dos, relacionadas con el Plan de Zonificación Ambiental:

- *“Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables” (DL 902/17, artículo 18, numeral 5) y*
- *“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” (DL 902/17, artículo 18, numeral 6).*

Ahora bien, tanto las Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959, como las Reservas Forestales Protectoras y las Reservas Forestales Protectoras-Productoras, se encuentran delimitadas mediante actos administrativos vigentes; adicionalmente, las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales son áreas

⁵ Durante por lo menos el tiempo de cada uno de los siguientes dos gobiernos presidenciales, el Acuerdo Final se debe cumplir (i) de buena fe; (ii) de manera continua; y (iii) de forma no regresiva, teniendo en cuenta necesariamente las políticas públicas, planeaciones, acciones y materializaciones que se vayan logrando para mantenerlas o superarlas.

Lo anterior, según lo estipulado en el Acto Legislativo 2 del 2017 la política del Acuerdo Final se aplicará e implementará **de buena fe durante los tres períodos presidenciales completos** siguientes a la fecha de la firma. Es decir, se debe implementar de forma progresiva por los dos períodos de gobierno siguientes al del presidente Iván Duque. Y, según la Corte Constitucional, durante esos tres períodos “todos los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de **integralidad y no regresividad.** (Sentencia Corte Constitucional C-674 del 2017)

protegidas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015.

El proceso de sustracción por su parte se rige por el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011; la Resolución 0264 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya, adopta el procedimiento que las autoridades ambientales deben seguir para realizar los estudios que sustenten los procesos de *recategorización, integración y alinderamiento* de Reservas Forestales.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de dicha resolución (artículo 2) no aplica a las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2da de 1959, cuya sustracción es del ámbito de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cabeza de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos – DBBSE.

El Plan de Zonificación Ambiental no modifica el régimen legal de las AEIA como son las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las demás áreas protegidas y las Zonas de Reserva Forestal, las cuales cuentan con respaldo normativo de declaratoria y con instrumentos de ordenamiento propios para su adecuada administración y manejo. Sin embargo, el Plan de Zonificación Ambiental actualiza el inventario de AEIA en las subregiones de PDET y, lo que resulta crítico, su estado actual de transformación; por ello debe ser considerada como un referente actualizado de las decisiones que adopte la autoridad competente.

- **Acceso Integral**

Se define como el diseño de planes y acompañamiento a las familias beneficiarias del Fondo de Tierras para apoyar integralmente su desarrollo incluyendo vivienda, capacitación y proyectos productivos.

En la medida en que dichos planes y estímulos están asociados al desarrollo de actividades productivas en el territorio, el Plan de Zonificación Ambiental será fundamental como instrumento orientador y generador de información básica para la implementación territorial de otros planes nacionales sectoriales y territoriales.

- **Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural**

El punto 1.1.5. del Acuerdo establece la regularización y protección de la pequeña y mediana propiedad rural para garantizar los derechos de los legítimos dueños de la tierra; el Plan de Zonificación Ambiental para los territorios de las subregiones de PDET constituye un importante insumo para la implementación de las estrategias del Plan Nacional de Formalización que garantice la función social y ecológica de la propiedad y el uso productivo sostenible de la tierra.

- **Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria.**

El punto 1.1.8 del Acuerdo crea mecanismos para manejar los conflictos de uso, especialmente los que limitan la producción de alimentos y la planeación y ordenamiento del territorio. Entre ellos propone la creación de una instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos que orienten la planeación indicativa del territorio y articulen las políticas sectoriales, atendiendo a la vocación del territorio y a las visiones territoriales de desarrollo rural construidas participativamente.

Como criterios generales de la resolución de conflictos el punto 1.1.8 enuncia:

- La sostenibilidad socioambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad;
- La compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural;
- La prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país hacia la autosuficiencia
- Las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios.

El Plan de Zonificación Ambiental constituye una herramienta que estructura y territorializa lo anteriormente enunciado y resulta un instrumento básico para las decisiones de dicha instancia de alto nivel.

- **Cierre de la Frontera Agrícola y protección de las Zonas de Reserva**

El numeral 1.1.10. ordena la formulación del Plan de Zonificación Ambiental con el propósito de delimitar la frontera agrícola, de caracterizar y eventualmente ampliar las áreas que deben tener un manejo ambiental especial. El fin de dicha delimitación es generar alternativas equilibradas entre medio ambiente y buen vivir para las comunidades campesinas; para el desarrollo del Plan señala que se tendrán en cuenta los emprendimientos de convivencia y desarrollo de las comunidades rurales y su participación.

Las áreas de manejo especial que se deben caracterizar son enunciadas por el punto 1.1.10:

- *Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959*
- *Reservas Forestales Protectoras del orden nacional o regional*
- *Zonas de alta biodiversidad*
- *Ecosistemas frágiles y estratégicos*
- *Cuencas, páramos y humedales*
- *Recursos hídricos*



El Plan de Zonificación Ambiental constituye un apoyo a las comunidades rurales que colindan o que habitan áreas que deben tener un manejo ambiental especial en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos planes de reasentamiento y planes de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, los cuales deben contribuir a los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental; entre ellos se mencionan:

- La 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 e incorporación del componente forestal en los sistemas de producción.
- Restauración Ecológica, Recuperación y/o Rehabilitación.
- Zonas de Reserva Campesina (ZRC)
- Otras formas sostenibles de organización de la población rural y de la economía campesina.

De otra parte, el Acuerdo Final de Paz hace énfasis en la importancia de las Zonas de Reserva Campesina - ZRC como iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de campesinos, el desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y la reconciliación de los colombianos y colombianas.

El Acuerdo, en este numeral 1.1.10 establece que el Gobierno nacional apoyará la planificación de las ZRC, con el propósito de que cumplan con la promoción de la economía campesina, el cierre de la frontera agrícola, la producción de alimentos y la protección de las Zonas de Reserva Forestal. El PZA deberá dar las orientaciones para la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC.

2.2 Decreto Ley 902 de 2017

El Decreto Ley 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”*, está estrechamente ligado al Plan de Zonificación Ambiental en la medida que éste último entrega lineamientos desde el ordenamiento ambiental para el acceso a la tierra y su destinación con fines productivos en los territorios de PDET.

El Decreto desarrolla el punto 1 del Acuerdo Final de Paz y fija responsabilidades específicas; en este contexto, el PZA aporta orientaciones y lineamientos para la gestión de tierras, los procesos de adjudicación y formalización, el desarrollo productivo agropecuario,

la localización de bienes públicos y la protección de las AEIA, los cuales se describen brevemente a continuación.

- **Gestión de tierras (Art. 18)**

El artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017 crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, que opera como una cuenta de dos subcuentas: Acceso para la población campesina y Acceso para comunidades étnicas, y cuya administración está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras ANT.

Dentro de los bienes que conforman la subcuenta para la población campesina y en las cuales el PZA tiene injerencia, se encuentran:

- *Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables (artículo 18, numeral 5).*
- *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 (artículo 18, numeral 6).*

Respecto de las primeras, se tiene establecido el procedimiento normativo y los requerimientos para que la ANT solicite al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la sustracción del área. En este sentido, el Plan de Zonificación Ambiental es un insumo para la toma de decisión por parte de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos - DBBSE del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con respecto al trámite de sustracción.

Por otra parte, la actualización del inventario de otras Áreas de Especial Interés Ambiental en el marco del PZA permitirá a la ANT determinar “tierras baldías con vocación agraria”, las cuales entrarán a hacer parte del Fondo de Tierras.

Resulta crucial para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz que se proceda a la oferta de tierras valiéndose de herramientas como el Plan de Zonificación Ambiental que actualiza el estado de transformación (por usos no permitidos) de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, indicando áreas en dónde se debe promover el desarrollo de actividades productivas sostenibles, la incorporación del componente forestal, la restauración, entre otros. Pero también y al mismo tiempo el plan de zonificación ambiental identifica áreas altamente conservadas sobre las que puede extenderse la protección ambiental y con ello, la ampliación del inventario de AEIA.

En ambos sentidos, el Plan de Zonificación Ambiental orienta a las autoridades ambientales y de desarrollo rural competentes.

- **Proyectos productivos sostenibles (Art. 23)**

En armonía con los aspectos anteriores, se deberán definir lineamientos de uso acordes a las características ambientales para formular proyectos productivos sostenibles que el Gobierno promueva en las tierras objeto de adjudicación, actividad encargada a la Agencia de Desarrollo Rural, proyectos que, de acuerdo con el Decreto 902, deberán atender a las condiciones del suelo y propiciar el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, respetando la función ecológica y social.

Debe evaluarse adicionalmente la aptitud en términos del ordenamiento productivo de los terrenos con los que se cuente, para lo cual el Plan de Zonificación Ambiental aporta categorías y lineamientos ambientales de uso de acuerdo con la vocación y sensibilidad ambiental del territorio; a su vez los proyectos deberán adaptarse a las particularidades socioambientales de los diversos territorios PDET y de lo establecido en los diferentes Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En los PATR se establecieron una serie de iniciativas o proyectos con los cuales se busca, al igual que en el PZA, fomentar el desarrollo productivo rural, brindando bienestar a la población y generando calidad de vida.

- **Articulación interinstitucional para el acceso integral (Art. 24)**

Ordena la articulación para el acceso integral, orientando a la Agencia Nacional de Tierras hacia la coordinación con otras agencias y autoridades gubernamentales competentes en temáticas rurales, para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos y atendiendo lo establecido en la Zonificación Ambiental definida en el PZA para el cierre de la frontera agrícola.

- **Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural - Título VI**

De acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 740 de 2017, el cual fue modificado por el artículo 2 de la Resolución 12096 de 2019, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad – POSPR son instrumentos de diagnóstico y planificación mediante los cuales la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, de manera integral y por unidades de intervención.

Además, el artículo 43 del Decreto Ley 902 de 2017, define que la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural tiene entre sus criterios:

- La participación
- El enfoque territorial
- La articulación territorial entre los distintos sectores y entidades

Los anteriores criterios son también orientadores del Plan de Zonificación Ambiental, especialmente el enfoque territorial en cuanto a delimitar las líneas de intervención del



territorio atendiendo a sus características físicas, jurídicas, económicas y sociales. En este sentido, el Plan de Zonificación Ambiental como ejercicio de zonificación con énfasis en la oferta de servicios ecosistémicos y en las dinámicas socioambientales del territorio, provee una base para orientar las propuestas de uso y proyectos productivos de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR, los cuales de todas formas deberán tener un carácter participativo.

El Decreto establece que la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, se realizarán en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención del territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

Para la definición de la priorización mencionada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR expidió la Resolución 130 de 2017 donde acoge la metodología de priorización y crea un comité para tal fin.

El artículo 44 del Decreto Ley 902 define así mismo los contenidos del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR, que incluyen la caracterización social, así como las características que constituyan condicionantes para el OSPR.

- **Catastro Multipropósito (Art. 62)**

Para asegurar la idoneidad del proceso se plantea la integración del POSPR con el Catastro Multipropósito cuando sea posible, y en los casos que no lo sea, la ANT deberá atender los estándares de la autoridad catastral para el levantamiento de información predial, información que deberá incorporarse al Sistema Único Catastral.

Con la información recolectada durante el diseño de los POSPR y la obtenida como insumo de los procesos participativos, se formarán expedientes por cada predio identificado; con estos expedientes la ANT elaborará informes técnico-jurídicos preliminares, acompañados de levantamientos prediales según especificaciones técnicas de la autoridad catastral (artículos 65 y 67).

De acuerdo con los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019, se establece que la gestión catastral es un servicio público cuyo objeto es la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como la ejecución del catastro multipropósito, lo que plantea la necesidad de la actuación coordinada de las entidades administrativas para que el servicio sea prestado de manera eficiente así como el desarrollo de un arreglo institucional que refleje la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles, propenda por la participación ciudadana, el uso de las herramientas tecnológicas, la actuación coordinada de las entidades administrativas y la inclusión del

enfoque multipropósito en el catastro, en el marco de la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final.

El Plan de Zonificación Ambiental contribuye a orientar el Catastro Multipropósito, en función de las categorías ambientales de uso establecidas en la zonificación ambiental indicativa de escala 1.100.000.

2.3 Decreto 893 de 2017

Como principal instrumento de reconciliación, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen como propósito lograr la transformación estructural del campo y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se aseguren, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales, los objetivos de:

- Bienestar y el buen vivir de la población
- Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural
- Desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro- empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.
- Desarrollo e integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas y concertadas con las comunidades.

En las subregiones de PDET se concentra inicialmente el esfuerzo integral del Estado, mediante el desarrollo focalizado de los Planes Nacionales Sectoriales – PNS para el desarrollo de la Reforma Rural Integral, a cargo de autoridades nacionales sectoriales, así como la formulación e implementación participativas de un Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades.

El desarrollo focalizado de los planes nacionales sectoriales en las subregiones de PDET, cuenta con el acompañamiento de la ART.

La formulación e implementación de los PATR son coordinadas por la Agencia de Renovación del Territorio – ART. Esta entidad formuló e implementó un potente esquema de participación comunitaria “de abajo hacia arriba” desde el nivel veredal (núcleos veredales) pasando por el nivel municipal hasta el nivel subregional, recogiendo el diagnóstico y las iniciativas de las comunidades rurales y de otros actores territoriales en función de los 8 pilares del PATR.



El Plan de Zonificación Ambiental resulta indicativo y orientador para las autoridades sectoriales a cargo de la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, así como a la implementación de las iniciativas de los PATR mediante las categorías ambientales de uso y los lineamientos de ordenamiento ambiental de la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 y las zonificaciones detalladas participativas que en cada subregión se realicen particular.

Adicionalmente, en las subregiones de PDET que se encuentran bajo la jurisdicción territorial de uno o más departamentos y la jurisdicción ambiental de una o más corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, el Plan de Zonificación Ambiental constituye una actualización del estado ambiental del territorio convirtiéndose en un insumo para la gestión ambiental.

2.4 CONPES 3932 de 218

El CONPES 3932 generó los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz - PMI construido y aprobado en cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1.1 con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas del orden nacional y territorial y de sus recursos, entre 2017 y 2031.

2.4.1. Indicadores de cumplimiento del Plan de Zonificación Ambiental

El CONPES 3932 contiene 501 indicadores. Cada uno cuenta actualmente con una ficha técnica aprobada por el DNP y la información de avances se actualiza trimestralmente en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO (Decreto 1778 de 2020).

En el marco anterior, la formulación de las Bases técnicas y del Plan de Zonificación Ambiental fueron medidos respectivamente por dos (2) indicadores:

- **INDICADOR A.17. *Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa.***

Midió el avance de la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 de las 16 subregiones y los 170 municipios de PDET, incluidas las AEIA presentes, la cual fue formulada en 2017 en el marco de la PNGIBSE 2012 mediante el Convenio Minambiente y PNUD #153 de 2016.

Como se expone adelante, la zonificación ambiental indicativa se basó en la determinación del estado de oferta de 10 servicios ecosistémicos de la biodiversidad



asociados a la disponibilidad de agua, suelos y recursos naturales y de una dinámica socioambiental representada en la demanda total de agua, presiones por actividades sectoriales (minería e hidrocarburos) y amenazas por actividades económicas ilegales (minerales, cultivos ilícitos, deforestación) y asociadas a los efectos del cambio climático.

La relación [*Oferta Servicios Ecosistémicos*] / [*Dinámica socio- ambiental*] define zonas distintas y homogéneas en cuanto a la *oferta relativa de servicios ecosistémicos* en cada territorio de PDET, a las cuales se *asignaron las categorías ambientales de uso que zonifican el territorio*, en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE 2012.

Por otra parte, a partir de la categorización y tipología de las AEIA (MINAMBIENTE 2016) éstas se identificaron y se actualizaron en las subregiones de PDET.

A partir del trabajo conjunto del Minambiente y UPRA en 2017 para la definición y determinación de la Frontera agrícola nacional, expedida en el año siguiente mediante la Resolución 0261 de 2018, se identificaron tres (3) ámbitos territoriales que resultan característicos de las subregiones de PDET y que fueron propuestos como *ámbitos diferenciados de gestión territorial subregional y local* comunes a todas ellas (Minambiente 2017): *Las AEIA, la Frontera Agrícola y la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola*; dichos ámbitos territoriales permiten discernir actores institucionales y acciones diferenciadas para el ordenamiento ambiental, social y productivo de las 16 subregiones de PDET y sus 170 municipios.

La zonificación ambiental indicativa fue ajustada (Minambiente y PNUD 2018) en función de los propósitos y objetivos del plan de zonificación ambiental para la Reforma Rural Integral (punto 1.1.10) y en el marco de los procesos de participación institucional y comunitaria llevados a cabo (Minambiente 2017, 2018) y del decreto 902 de 2017 (artículo 18) declarado exequible en ese año.

El indicador se reportó cumplido en el 100% en 2019 tras el ajuste de las categorías ambientales de uso de la zonificación ambiental indicativa al interior de las AEIA y por fuera de éstas (resto del territorio) para todas las subregiones de PDET (Minambiente y PNUD 2018, 2019).

La zonificación ambiental indicativa así formulada sirvió de base para la formulación del Plan de Zonificación Ambiental de las subregiones y municipios de PDET (Minambiente 2019) el cual, junto con la caracterización de las AEIA configuran los resultados medidos por el segundo de los indicadores del PMI: el indicador A.E.18 que se presenta adelante y que empezó a reportarse en 2019.

En 2020 se efectuó la *concertación para el cierre técnico* con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural, las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en

las subregiones de PDET, la ART y el DNP. El cierre técnico es el mecanismo establecido por *la Hoja de Ruta para la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales – PNS de la Reforma Rural Integral* dispuesto por la Política de Paz con Legalidad del Gobierno Nacional (2018 – 2022).

La concertación con las entidades del sector de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza del MINAGRICULTURA, involucró también a la UPRA, la ANT y la ADR y condujo a un nuevo ajuste de la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000.

Los ámbitos territoriales característicos de las subregiones de PDET identificados: *AEIA, Frontera Agrícola y Franja de Estabilización de la Frontera agrícola* fueron plenamente incorporados como diferenciadores de las categorías ambientales de uso, las cuales se ajustaron en función de éstos.

Los ámbitos territoriales de gestión y planificación de las subregiones y municipios de PDET se desarrollan adelante, en el capítulo 5; la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 (Minambiente, 2020) se desarrolla en el capítulo 6.

- **INDICADOR A.E.18. *Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos.***

Es importante precisar que el indicador anterior involucra dos acciones positivas:

- a) El Plan Nacional de Zonificación Ambiental formulado y
- b) La caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial

Adicionalmente, involucra *una condición* que lo ubica en el componente étnico: *No incluir los territorios de los pueblos étnicos en el Plan de Zonificación Ambiental.*

Esta condición responde a la exigencia presentada por los representantes de los pueblos étnicos en el marco de la formulación de los Indicadores étnicos del PMI, como garantía del ejercicio de la autonomía, del gobierno propio y de las formas propias de planeación y ordenamiento del territorio.

Se precisa entonces el avance y el nivel de cumplimiento del indicador A.E.18 a nivel de sus acciones positivas y de la condición impuesta.

a) *Plan de zonificación ambiental formulado (Minambiente, 2019 – 2020).* El Plan de zonificación ambiental fue formulado como un instrumento de ordenamiento ambiental para la planificación y gestión territorial, de carácter indicativo, progresivo y participativo, que contiene la zonificación ambiental indicativa de escala 1:100.000 y establece un marco



estratégico y operativo y un plan de acción que involucra autoridades ambientales, territoriales y sectoriales de nivel nacional, regional y local, para armonizar los procesos de ordenamiento ambiental, social y productivo de las subregiones de PDET y orientar programas, planes y acciones institucionales hacia el desarrollo sostenible y la construcción de paz.

El Plan se proyectó en el corto, mediano y largo plazo, este último a 2031.

La concertación para el cierre técnico con el sector de Agricultura y Desarrollo Rural y con la ART en 2020 no solamente involucró la zonificación ambiental indicativa (componente técnico del plan) sino también los componentes, estratégico y operativo y el Plan de Acción.

En 2021 se concertó el componente presupuestal del Plan de Zonificación Ambiental con el sector Ambiental y con el sector de Agricultura y Desarrollo Rural.

b) Caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial.

En cumplimiento del mandato del Acuerdo de paz, el inventario de las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA fue actualizado y se caracterizó su uso mediante la estimación del estado de transformación por usos agropecuarios, a través de la oferta relativa de servicios ecosistémicos; las AEIA de las subregiones de PDET fueron zonificadas considerando dicha oferta, su régimen ambiental actual y su relación con la Frontera agrícola (Resolución 261 de 2018). El inventario actualizado y la caracterización de uso de las AEIA hacen parte de la zonificación ambiental indicativa 1:100.000 tema tratado antes en el marco del indicador A.17.

Las AEIA como uno de los ámbitos territoriales de gestión y planificación de las subregiones y municipios de PDET se desarrollan adelante, en el capítulo 5.

c) Condición de no incluir los territorios de los pueblos étnicos. La manera de no incluir los territorios colectivos de los pueblos étnicos en el Plan de Zonificación Ambiental fue en primer lugar la de no impartir lineamientos para el ordenamiento ambiental de dichos territorios en el marco de las categorías ambientales de uso de la zonificación ambiental indicativa 1.100.000 (MINAMBIENTE, 2020) ni considerar cartográficamente los polígonos correspondientes, ni incorporarlos como variable de zonificación.

Es importante aclarar que en el marco de la Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959, los territorios étnicos declarados se zonifican como áreas con decisión previa de ordenamiento.

Con ocasión de la *sesión de diálogo técnico intercultural de Entidades del Gobierno Nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos - IEANPE* efectuada en octubre 06 de 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informó a la IEANPE y al despacho de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, lo relativo al cumplimiento del Indicador A.E.18 del Capítulo étnico del PMI.

Como consecuencia del evento realizado y por petición de la IEANPE, se entregó la información cartográfica y documental del plan mediante comunicación de octubre 9 de



2020. Dada la riqueza de la información consignada en la zonificación ambiental indicativa 1.100.000 se estima que ésta podría ser considerada por las autoridades étnicas como insumo en la formulación de sus Planes de Vida y de otros instrumentos de ordenamiento propios.

Un último aspecto relacionado con las condiciones establecidas por la Hoja de Ruta para la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral es el de la adopción de dichos planes mediante acto administrativo expedido por el Ministerio del sector a cargo de cada Plan. En ese sentido, el documento del Plan constituye en sí mismo el soporte del acto administrativo por el cual se adopta.

2.5 Plan Nacional de Desarrollo

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el IX Pacto por la Construcción de Paz ratifican la necesidad de una intervención focalizada, integral y acelerada en los 170 municipios de 16 subregiones donde se adelantan los PDET, zonas que coinciden con una alta ruralidad, alta pobreza multidimensional, altos indicadores de violencia y altas tasas de deforestación y uso inadecuado del suelo. En sintonía con la Política de Estabilización, plantea como parte de los objetivos:

- 1) Estabilizar los territorios rurales, principalmente en los 170 municipios PDET;
- 2) Impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución.

Por su parte, en el Pacto IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo, el Plan de Zonificación Ambiental se menciona específicamente en el objetivo 1 de la estrategia “Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, *conservar los ecosistemas y prevenir su degradación*”.

El componente de Gestión Transversal establece que:

“MINAGRICULTURA con el apoyo del DNP, las autoridades ambientales y las entidades territoriales, implementará una estrategia que materialice el cierre y estabilización de la frontera agrícola, que utilice los insumos del Plan Nacional de Zonificación Ambiental que Minambiente formule, que incorpore acciones de reconversión y sustitución de actividades y defina los lineamientos para la creación y adopción de regímenes de transición para la resolución de conflictos socioambientales en estas áreas con la participación de las comunidades.” (DNP, 2019. p 485)



Por otra parte, el PND en su artículo 281 establece la *Hoja de Ruta* para la implementación de la política de estabilización, como una herramienta que articula los instrumentos derivados del Acuerdo Final: Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR, Planes Nacionales Sectoriales - PNS, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PNIS, Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC y el Plan Marco de Implementación – PMI.

El mismo artículo establece que los proyectos contemplados en la *Hoja de Ruta* se implementarán en articulación con las entidades nacionales y territoriales y que las entidades territoriales deben articular sus instrumentos de planeación a la *Hoja de Ruta*.

También, que las Zonas Estratégicas de Intervención Integral – ZEII creadas mediante la Ley 1941 de 2018 deberán coordinarse con la Consejería para la Estabilización y la Consolidación en las zonas que coincidan con PDET y construirse a partir de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR resultantes de los procesos participativos.

Mecanismos de financiación y de ejecución garantizarán la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017 (DNP, 2018)

Para el cumplimiento e implementación de la política de estabilización, la Agencia de Renovación del Territorio cambió su adscripción del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al sector Presidencia de la República y el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos es ejecutado por la Agencia de Renovación del Territorio.

La **Tabla 1** sintetizan las decisiones que toma el PND y su articulación con los capítulos, línea estratégica y objetivo.

Capítulo	Línea	Objetivo		
1. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	1.1. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	1.1.1. Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo agropecuario habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica.		
	2.1. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación	2.1.1. Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan.		
	3.1. Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad	2.1.2. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación. 3.1.1. Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial.		
2. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo				
3. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones				
Capítulo	Línea Estratégica	Objetivos	Estrategia	Texto de las Bases del PND



IV Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación	1. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación.	b) Gestión transectorial	Minagricultura, con el apoyo del DNP, las autoridades ambientales y las entidades territoriales, implementará una estrategia que materialice el cierre y estabilización de la frontera agrícola que utilice los insumos del Plan Nacional de Zonificación Ambiental que Minambiente formule, que incorpore acciones de reconversión y sustitución de actividades, y defina los lineamientos para la creación y adopción de regímenes de transición para la resolución de conflictos socioambientales en estas áreas con la participación de las comunidades. Lo anterior está articulado con lo propuesto en el Pacto por el Emprendimiento; línea E. Campo con progreso.
IV Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación	1. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación.	b) Gestión transectorial	Estrategia para el cierre y estabilización de la frontera agrícola y zonificación ambiental. Los municipios PDET concentraron el 84% de la deforestación en 2017 y el 25,6% del territorio en los 170 municipios tiene conflictos por uso del suelo. Por lo tanto, las acciones para controlar la deforestación se implementarán principalmente en estos territorios.
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.	d. Reincorporación y Reintegración	Objetivo 1. Estabilizar los territorios rurales, principalmente en los 170 municipios PDET	Estrategia 1. Inventario de la oferta de estabilización en territorio	Vínculos Plan Nacional de Desarrollo y Plan Marco de Implementación: 1.0. Pobreza rural: planes nacionales (El Plan de zonificación lo incorporan dentro de los 16 planes)

Tabla 1. Bases del Plan Nacional de Desarrollo

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. El avance del Plan de Zonificación Ambiental es medido por dicho sistema mediante el Indicador del PND 2018-2022 denominado “Plan de Zonificación Ambiental Ejecutado”.

2.6 Política para la Estabilización – Paz con Legalidad

La política Paz con Legalidad presenta la estrategia del Gobierno nacional que busca transformar la vida de quienes habitan los territorios que han sido más afectados por el conflicto armado y la ilegalidad en las zonas rurales del país. Plasma una visión a largo plazo centrada en la acción en los territorios y en los derechos de las víctimas de los 170 municipios y 16 Subregiones de PDET. El punto 1.2 de la Política, establece la directriz de promover el Plan de Zonificación Ambiental.

La política Paz con Legalidad establece pautas para modificar la institucionalidad existente, con el fin de simplificarla y aumentar su efectividad, definiendo que la institucionalidad para la estabilización será desarrollada en dos niveles, la institucionalidad nacional y la Alta Consejería.

La institucionalidad transversal del Gobierno Nacional para la estabilización abarca, en un primer nivel, la “Mesa de Dirección Estratégica” encargada de las políticas públicas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes, presidida por el presidente de la República. En el siguiente nivel, el ministerial, se encuentra el Consejo de Ministros, el CONPES y todos aquellos espacios de discusión y decisión de los ministros y directores de departamentos administrativos,

La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación – CPEC se encarga a su vez de coordinar y articular los entes territoriales, el poder ejecutivo y los diferentes organismos nacionales para la implementación.

Entidades nacionales propias de la implementación del Acuerdo son responsables directas permitiendo un funcionamiento más ágil. De estas entidades se destacan la Agencia para la Renovación del Territorio – ART, la Agencia para la Reincorporación y Normalización - ARN, la Agencia Nacional de Tierras - ANT, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

Así mismo, la Política vincula entidades que no tienen como objeto exclusivo la implementación del Acuerdo, pero que, dada la naturaleza de estos últimos, tienen acciones bajo su responsabilidad. Para tal fin se crea una dependencia interna en cada una de ellas, asegurando que haya responsables y evitando acciones duplicadas.

Entidades ejecutoras no exclusivas de implementación en las cuales se creará esta instancia son: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio TIC, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo. Otras entidades como Impulsa, Finagro, Colombia Compra Eficiente son también vinculadas, así como el “Comando Unificado de las fuerzas Armadas”, con funciones de protección y seguridad de las actividades de implementación.

La Hoja de Ruta Única de Planeación para la Estabilización apunta a la articulación del Plan Marco de Implementación – PMI con los Planes de Desarrollo en sus distintos niveles y los planes de ordenamiento territorial departamentales y municipales con los instrumentos derivados del Acuerdo: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos - PNIS, Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral. La **Figura 2** sintetiza estas relaciones.

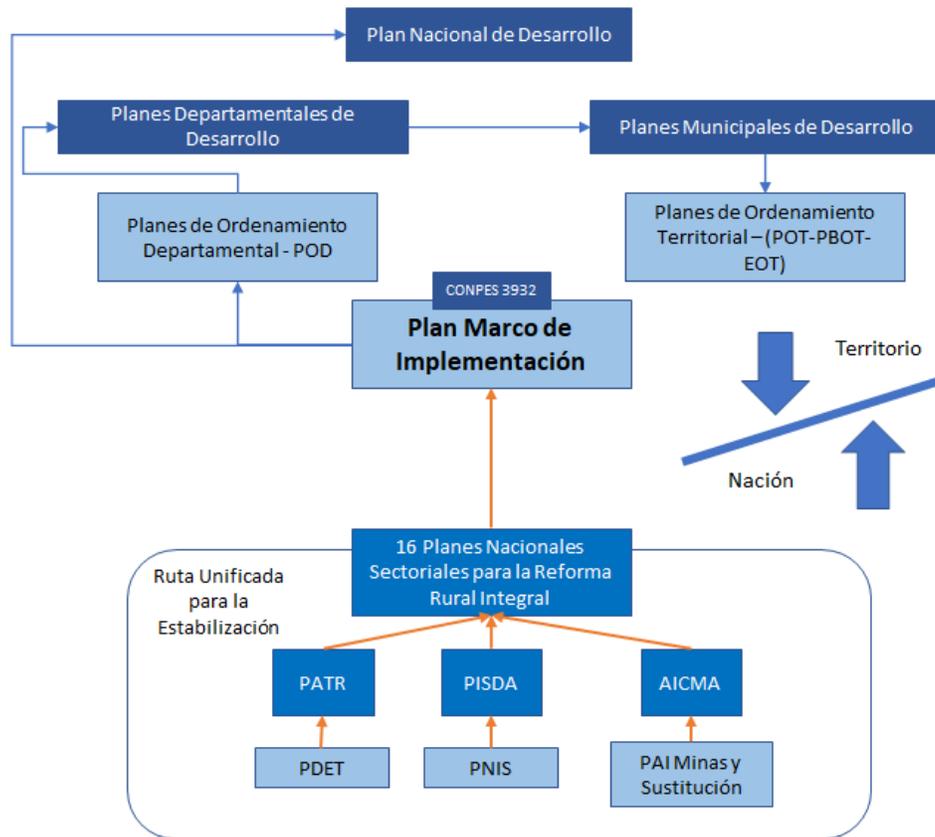


Figura 2. Política Paz con legalidad y articulación de instrumentos.
Fuente: Minambiente, 2019

Los Planes Nacionales Sectoriales - PNS de la Reforma Rural Integral hacen parte del Plan Marco de Implementación y son también objeto de la Política de Paz con Legalidad para su implementación en los territorios de PDET en el marco de la Hoja de Ruta nacional; su seguimiento se realiza así mismo mediante los indicadores del Plan Marco de Implementación - PMI y la medición de avances se realiza mediante el SIPO.

Así, el avance del Plan de Zonificación Ambiental hace parte del Informe que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación - CPEC prepara periódicamente sobre el componente étnico del PMI.

Con relación a la gobernanza y a las condiciones institucionales para la implementación, es importante destacar el rol otorgado a la vinculación del sector privado y de ONG, incentivado por un régimen especial de tributación, beneficios por esfuerzos conjuntos por el desarrollo, obras por impuestos y obras por regalías para promover la gobernanza territorial y establecer fuentes de financiación de los proyectos productivos.

2.7 Resolución 261 de 2018. Frontera Agrícola nacional

El concepto de frontera agrícola se define en el artículo 1 de la Resolución 261 de 2018 de la siguiente forma:

Frontera Agrícola Nacional. Se define frontera agrícola nacional como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018)

En 2017 se realizó un trabajo articulado Minambiente y UPRA para su definición, mediante la revisión integral de la relación y recíprocas implicaciones de la frontera agrícola y la zonificación ambiental, con el fin de precisar las estrategias para su contención y estabilización.

La definición establecida por la Resolución 261 de 2018, diferencia dos ámbitos generales de ordenamiento y planificación:

- **El interior de la frontera agrícola** que comprende las áreas transformadas donde son permitidas las actividades productivas agropecuarias; su coexistencia es soportada conceptualmente por los enfoques del ordenamiento productivo agropecuario del territorio: multifuncionalidad del suelo, uso eficiente, aptitud de la tierra y reconversión productiva agropecuaria de los usos del suelo.

En este ámbito, las entidades competentes del sector agropecuario deberán realizar un ordenamiento social y productivo del territorio.

También se encuentran al interior de la Frontera agrícola las AEIA como áreas condicionadas de la frontera agrícola, según la Resolución 0261 de 2018, en estas áreas las actividades agropecuarias pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la Ley.

- **El exterior de la frontera agrícola**, objeto de la zonificación ambiental, donde se encuentran las AEIA y sus áreas colindantes, que en las regiones más impactadas por el conflicto armado se encuentran ocupadas por campesinos expulsados del interior de la frontera agrícola.

En este ámbito, la autoridad ambiental debe realizar la zonificación ambiental participativa, para un ordenamiento y gestión ambiental del territorio que establezca la frontera agrícola, proteja las áreas de especial interés ambiental y oriente alternativas equilibradas de desarrollo sostenible para las comunidades que habitan y/o colindan con ellas.

La Resolución 261 de 2018 establece que la frontera agrícola podrá incorporar las áreas que defina la zonificación ambiental.

La Frontera agrícola, como uno de los ámbitos territoriales de gestión y planificación de las subregiones y municipios de PDET se desarrolla adelante, en el capítulo 5.

2.8 CONPES 4021 de 2020. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques

Brinda lineamientos de política para contrarrestar la deforestación y promover la gestión sostenible de los bosques.

Mediante el análisis de las causas que inciden en los procesos de cambio de uso de suelo y pérdida de bosque natural, se identifican las acciones que el Gobierno nacional debe desarrollar de manera articulada con los sectores, comunidades, entre otros actores para que se controle esta problemática y al mismo tiempo se promueva la conservación y manejo sostenible de los bosques, desde el reconocimiento de las particularidades y necesidades de los territorios.

En particular, se establecen cuatro líneas estratégicas para llevar al país al cumplimiento de la meta cero de deforestación neta en el año 2030:

- Integrar estrategias de aprovechamiento sostenible de los bosques para mejorar la calidad de vida y la economía local de las comunidades;
- Articular acciones transectoriales que permitan el trabajo conjunto del Gobierno nacional para gestionar los bosques y atender conflictos territoriales;
- Promover estrategias de prevención y control territorial para reducir las dinámicas ilegales
- Fortalecer la gestión de la información para la toma de decisiones.

Esta política focaliza acciones previstas bajo la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), se articula con la Sentencia STC 4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia Amazonía sujeto de derechos y está alineada con los compromisos internacionales del país como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la implementación del Acuerdo de París sobre cambio climático, y las metas de la Declaración Conjunta de Intención (DCI), entre otros.

El Plan de zonificación ambiental actualiza, en las subregiones de PDET, zonas de alta oferta de servicios ecosistémicos que se corresponden en alta medida con áreas boscosas y permite territorializar: la conservación del bosque natural, el manejo forestal sostenible, la restauración de áreas o ecosistemas boscosos degradados y habilitar condiciones de vida digna para las personas que dependen de estos ecosistemas y que tradicionalmente han contribuido significativamente a su conservación.

3. ALCANCE DEL PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL

El Plan de Zonificación Ambiental aporta orientaciones y lineamientos a la actuación territorial de las entidades del orden nacional, regional y local relacionados con el desarrollo y el ordenamiento ambiental territorial de las zonas de mayor conflicto, así como a la gestión sectorial, relacionados con las actuaciones de ordenamiento social y productivo de la propiedad y provisión de bienes públicos.

El Plan de Zonificación Ambiental se basa en la identificación y la categorización del territorio de acuerdo con la oferta de servicios ecosistémicos y las dinámicas socioambientales, orientando las actuaciones de los agentes del territorio con relación a las áreas con mayor vocación productiva, así como aquellas que deben ser conservadas y aquellas que tienen mejores condiciones para el acceso progresivo a la propiedad rural.

La zonificación ambiental contenida en el Plan tiene un carácter indicativo debido a que su escala de trabajo es 1:100.000, se basa en fuentes de información secundaria, no cambia el régimen legal vigente y no es insumo para la toma de decisiones a nivel predial.

Esta condición implica para el proceso de implementación la necesidad de generar zonificaciones ambientales participativas de mayor detalle de acuerdo con las condiciones específicas territoriales.

Con relación a los objetivos del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, el Plan de Zonificación Ambiental tiene los siguientes alcances:

- **Alcances del PZA relacionados con la delimitación de la frontera agrícola**
 - Adopta el límite de la Frontera agrícola definido por la Resolución 261 de 2018 como referente del proceso de categorización, en particular la línea de deforestación acumulada a 2010 (Mapa Bosque - No Bosque Minambiente y IDEAM 2017) tomada como base de su definición.
 - Define categorías ambientales de referencia para las áreas condicionadas de la frontera agrícola (Resolución 261 de 2018) y para la franja de estabilización (Minambiente 2017), que orientan el uso y manejo de forma diferencial, de acuerdo con las condiciones ambientales de oferta de servicios ecosistémicos y el nivel de dinámicas socioambientales.
 - Establece acciones directas y complementarias, articuladas y coordinadas, para lograr los objetivos de estabilización de la frontera agrícola que implican acciones de carácter interinstitucional.
 - Establece orientaciones para las acciones de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y de los Planes de Acción para la Transformación Regional

– PATR que serán implementados en las subregiones y municipios de PDET, que contribuyen a la estabilización de la frontera agrícola.

- **Alcances del PZA relacionados con las Áreas de Especial Interés Ambiental**

- Actualiza el inventario de las AEIA en las subregiones de PDET e identifica las áreas transformadas al interior de dichas AEIA.
- Aporta información técnica para la identificación de áreas susceptibles de ampliar el inventario de AEIA mediante declaratoria
- Tiene un carácter indicativo en cuanto a las categorías ambientales de uso de la zonificación, por lo que aporta también a la identificación de determinantes ambientales, el ordenamiento territorial, la actualización de planes de manejo entre otros.
- Zonifica los territorios PDET para armonizar la oferta de servicios ecosistémicos con las dinámicas socioambientales de los mismos.
- Constituye un referente para zonificaciones ambientales más detalladas, en función de los objetivos de protección de las AEIA.
- Orienta la acción del sector ambiental para la preservación de áreas de alto valor ecosistémico, futuras declaratorias y pago por servicios ambientales.
- Articula la zonificación con las categorías de áreas protegidas definidas en el marco normativo nacional. No cambia el régimen de áreas protegidas, pero si orienta sobre las condiciones de gestión ambiental.
- Define estrategias y acciones orientadas a la preservación, restauración o uso sostenible, de acuerdo con grados de oferta de servicios ecosistémicos.
- Orienta las acciones de instrumentos de gestión que contribuyen a la reducción de la deforestación, tales como el CONPES 4021 de 2020 y la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques - EICDGB.

- **Alcances del PZA relacionados con la promoción de iniciativas productivas**

- Es un insumo que permite la Identificación de áreas con vocación para el desarrollo de actividades productivas definiendo categorías ambientales de uso diferenciales de acuerdo con sus condiciones ambientales.



- Aporta información técnica mediante las categorías ambientales de uso indicativas al interior de la frontera agrícola, que contribuyen a orientar procesos del ordenamiento productivo agropecuario y del ordenamiento social de la propiedad rural sin afectar el régimen legal vigente.
 - Brinda insumos para orientar el desarrollo de alternativas productivas sostenibles para las comunidades rurales.
 - Establece orientaciones para las acciones de los 15 Planes Sectoriales en los territorios PDET y establece pautas para ser consideradas en la formulación y el desarrollo de proyectos y provisión de bienes públicos de escala nacional, departamental y municipal en lo relacionado con la definición de áreas para la promoción de usos sostenibles acordes con la oferta ambiental.
- **Alcances del PZA relacionados con el acceso a tierras**
 - Identifica áreas susceptibles de acceso y/o de formalización de la propiedad, representadas en categorías ambientales de uso que zonifican la Franja de estabilización de la Frontera agrícola; para materializar el acceso a tierras en las subregiones de PDET, resulta necesario que dichas categorías se incorporen a la Frontera agrícola.



4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PZA

El principio de priorización del Acuerdo Final de Paz establece que la implementación los compromisos del punto 1 se adelantarán en los territorios que han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado, la pobreza y la ausencia de Estado, los cuales fueron definidos por el gobierno nacional para el desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET (Decreto 893 de 2017). Sobre ellos se concentra inicialmente el esfuerzo integral del Estado, mediante el desarrollo focalizado de los planes nacionales sectoriales para el desarrollo de la Reforma Rural Integral a cargo de autoridades nacionales sectoriales, ambientales y de posconflicto.

En este marco se formuló el Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 que se circunscribe geográfica y administrativamente a las 16 regiones PDET y los 170 municipios priorizados por el Gobierno Nacional (Decreto 893 de 2017). La **Tabla 2** presenta cada una de las subregiones de PDET con el área y el número de municipios.

No.	SUBREGIÓN PDET	SUPERFICIE (hectáreas) MINAMBIENTE 2018	MUNICIPIOS
1	Alto Patía - Norte del Cauca	1'316.672,67	24
2	Arauca	1'055.362,92	4
3	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1'762.680,79	13
4	Catatumbo	923.874,76	8
5	Chocó	3'061.858,58	14
6	Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	9'069.762,24	17
7	Macarena – Guaviare	9'910.240,12	12
8	Montes de María	639.835,99	15
9	Pacífico Medio	1'427.855,1	4
10	Pacífico y Frontera Nariñense	1'707.926,3	11
11	Putumayo	2'506.712,4	9
12	Sierra Nevada y Perijá	2'043.792,76	15
13	Sur de Bolívar	1'034.842,8	7
14	Sur de Córdoba	956.154,7	5
15	Sur del Tolima	692.554,8	4
16	Urabá Antioqueño	967.148,5	8
TOTAL		39'077.298	170

Tabla 2. Subregiones PDET. Fuente: ART, 2017



La **Figura 3** evidencia que las subregiones amazónicas de los PDET Macarena-Guaviare, Cuenca del Caguán - Piedemonte Caquetense y Putumayo representan el 55% del total de las subregiones de PDET. La **Figura 4** presenta el mapa con la localización de las subregiones de PDET.

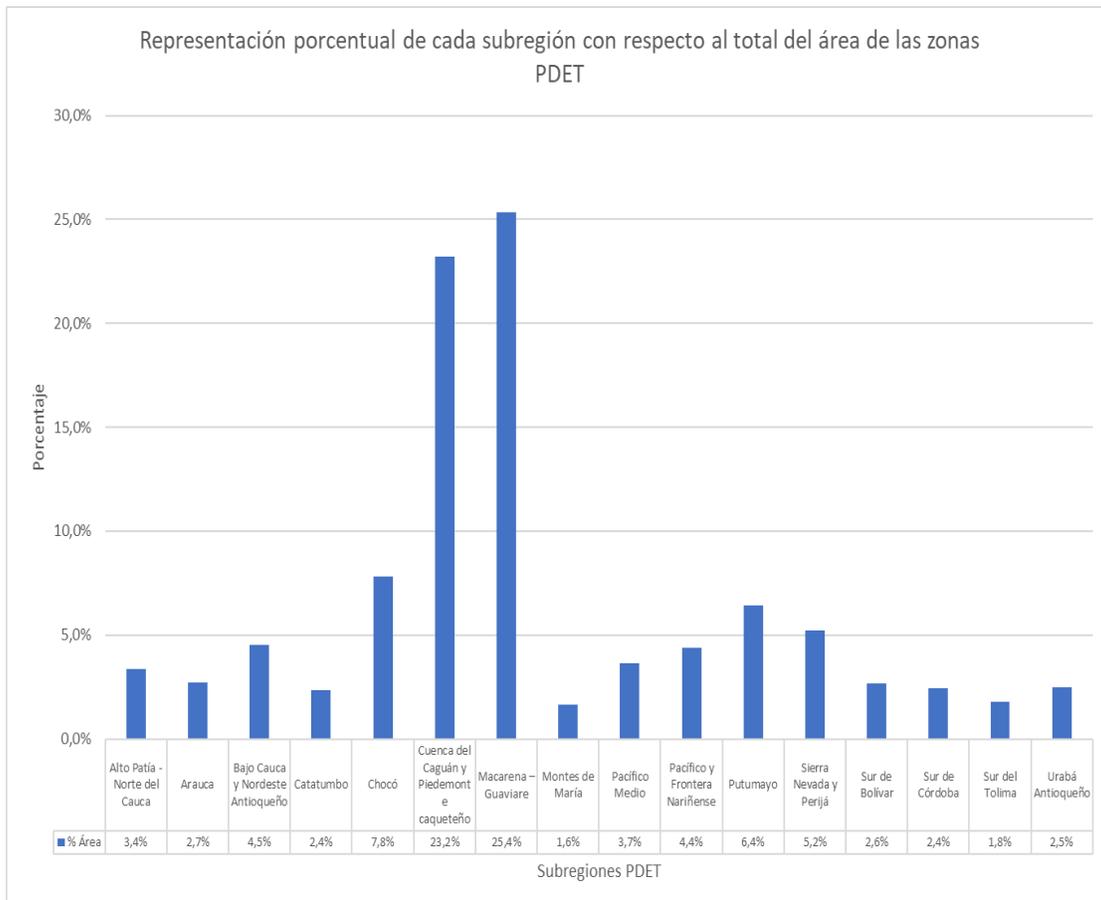


Figura 3. Porcentaje de Participación PDET, respecto del Área Total. Fuente: MINAMBIENTE con base en ART, 2017

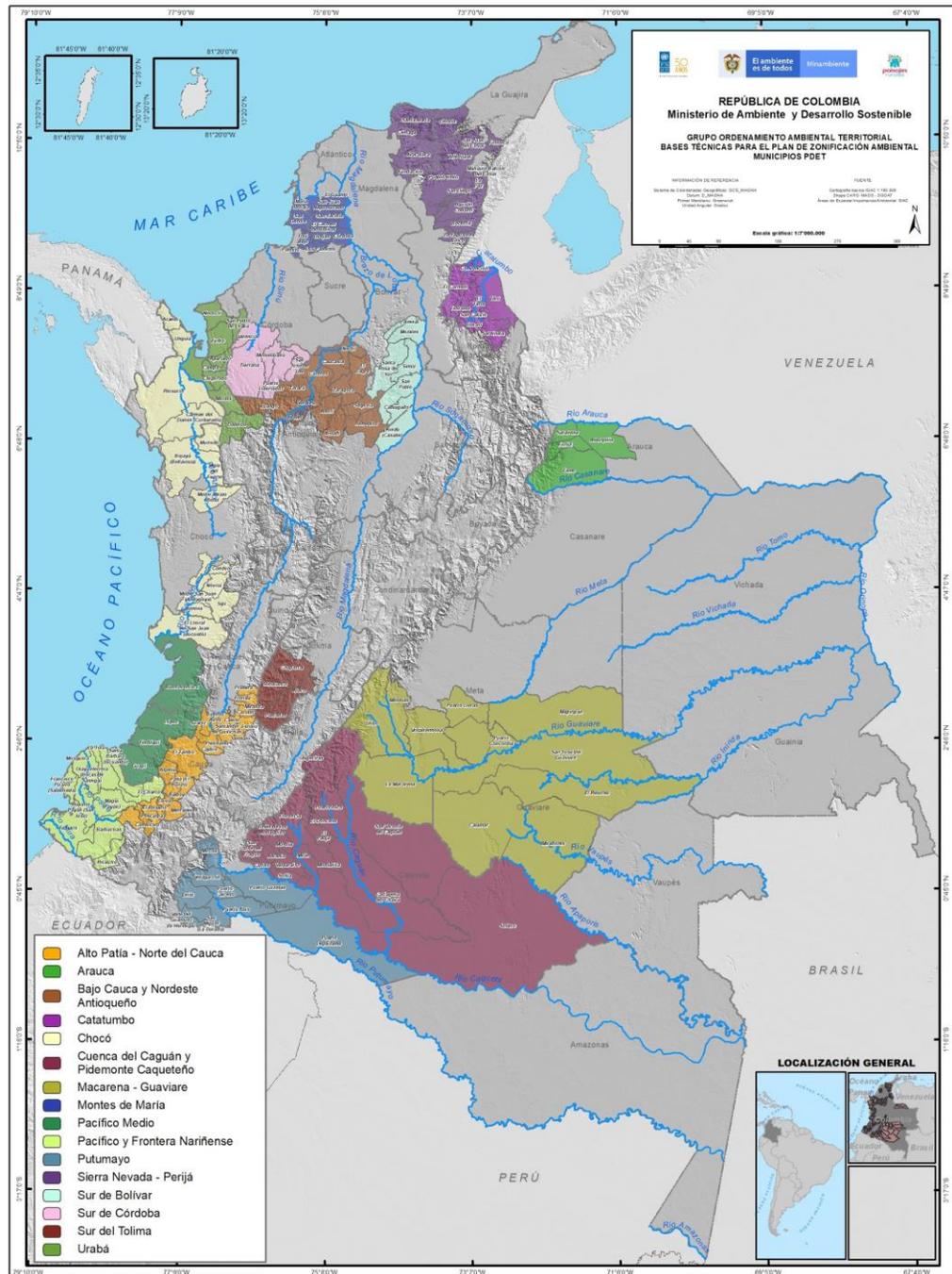


Figura 4. Subregiones y municipios PDET. Fuente: MINAMBIENTE con base ART, 2017

5. ÁMBITOS TERRITORIALES DEL PZA

El Plan de Zonificación Ambiental tiene como uno de sus principales resultados y aporte para el ordenamiento ambiental del territorio, la definición de tres ámbitos territoriales de gestión de las subregiones y municipios de PDET, resultante de los estudios realizados por el MINAMBIENTE y contenidos en la Zonificación Ambiental indicativa, los cuales soportan el planteamiento operativo del plan y permiten territorializar y orientar las líneas estratégicas y su contenido programático.

Los ámbitos territoriales, comunes a las 16 subregiones y 170 municipios de PDET, son los siguientes:

- a. Las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA, determinadas, actualizadas y clasificadas (Minambiente, 2016-2020)
- b. La Frontera Agrícola Nacional (Minambiente y UPRA 2017)
- c. La Franja de estabilización de la Frontera Agrícola (Minambiente, 2017)

5.1 Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA

El término “**Área de Manejo Especial**” es empleado por la normativa ambiental y corresponde a un área que se delimita para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables (Artículo 308, Decreto Ley 2811 de 1974). En consecuencia, tiene un nivel de restricción de uso del suelo y un manejo ambiental especial reconocidos por la legislación vigente.

El término “**Área de Especial Importancia Ecológica**” es empleado por la normativa ambiental (Decreto 1076 de 2015) para designar áreas que, aun sin delimitación y/o declaración, resultan importantes en la provisión de servicios ecosistémicos; hacen parte de estas áreas los ecosistemas estratégicos.

Además, los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia de 1991 las enmarca en el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y en la ley que garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

Así, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Art 79 Constitución Política, 1991); el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.



Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (Art 80 Constitución Política, 1991).

El Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto único reglamentario 1076 de 2015, establece en su artículo 3 que el “**Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP**” es el conjunto de las áreas protegidas, de actores sociales e institucionales y de estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

Las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP son:

1. Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales
2. Las Reservas Forestales Protectoras (Nacionales y Regionales)
3. Los Parques Naturales Regionales
4. Los Distritos de Manejo Integrado
5. Los Distritos de Conservación de Suelos
6. Las Áreas de Recreación y las Áreas Protegidas Privada
7. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Este mismo decreto establece en su artículo 22 que las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2da de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974 o por la Ley 99 de 1993 y por el reglamento existente, a la entrada en vigencia del Decreto 2372 de 2010 y con base en las cuales se declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, así como las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan. Sin embargo, esas áreas no se consideran áreas protegidas integrantes del SINAP, sino “**Estrategias de Conservación in situ**” que aportan a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.

En su artículo 28, el mismo decreto establece que las distinciones internacionales como son los Sitios Ramsar, las Reservas de la Biósfera, las AICAS y las áreas designadas como Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino “**Estrategias Complementarias para la conservación de la diversidad biológica**”; las autoridades encargadas de la designación de áreas protegidas deberán priorizar estos sitios atendiendo a la importancia internacional reconocida con la distinción, con el fin de adelantar acciones de conservación y podrán incluirlas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en dicho decreto.

Ahora bien, el Acuerdo Final de Paz emplea el término “**Áreas de Especial Interés Ambiental**” para referirse, *de manera genérica, a las Áreas de Manejo Especial* establecidas por el artículo 308 del Decreto 2811 de 1974; *las Áreas de Especial Importancia Ecológica* de que tratan los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las establecidas por el Decreto 2372 de 2010 compilado por el Decreto 1076 de 2015, en sus



respectivos artículos: *las áreas que conforman el SINAP* (artículos 3 y 10) *las estrategias de conservación in situ* (artículo 22) y *las estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad biológica* (artículo 28). La **Tabla 3** presenta la categorización y tipología (clasificación) de la Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA de acuerdo con la legislación ambiental vigente, ordenadas por sus niveles de restricción y régimen ambiental de uso (MINAMBIENTE 2016, 2020).

ÁREAS DE ESPECIAL INTERÉS AMBIENTAL - AEIA		RUNAP	REAA	REGIMEN AMBIENTAL DE USO	RELACIÓN CON FRONTERA AGRÍCOLA
SINAP ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA	Parques Nacionales Naturales			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Reservas Naturales			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Áreas Naturales Únicas			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Santuarios de Fauna y Flora			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Vías Parque			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente			PRESERVACIÓN	EXCLU
SINAP OTRAS CATEGORÍAS	Parques Regionales Naturales			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales			CONSERVACIÓN	EXCLU
	Reservas Forestales Protectoras Regionales			CONSERVACIÓN	EXCLU
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado			CONSERVACIÓN	COND
	Distritos Regionales de Manejo Integrado			CONSERVACIÓN	COND
	Área de Manejo Especial de La Macarena			CONSERVACIÓN	COND
	Distritos de Conservación de Suelos			CONSERVACIÓN	COND
	Áreas de Recreación			CONSERVACIÓN	COND
	Reservas Naturales de la Sociedad Civil			CONSERVACIÓN	COND
ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Reservas Forestales de Ley 2a [A, B, C]			CONSERVACIÓN	COND
	Humedales RAMSAR			CONSERVACIÓN	COND
	Reservas de la Biósfera			CONSERVACIÓN	COND
	Patrimonios de la Humanidad			CONSERVACIÓN	COND
	AICAS			CONSERVACIÓN	COND
	Suelos de Protección para la Conservación			CONSERVACIÓN	COND
ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS	Complejos de Páramo			CONSERVACIÓN	EXCLU
	Subpáramos, Zonas Recarga Acuíferos			CONSERVACIÓN	COND
	Rondas hídricas			CONSERVACIÓN	COND
	Nacimientos agua			PRESERVACIÓN	EXCLU
	Humedales Interiores			CONSERVACIÓN	COND
	Sabanas Naturales			CONSERVACIÓN	COND
	Bosques Naturales			CONSERVACIÓN	EXCLU
	Bosques Secos			CONSERVACIÓN	EXCLU
	Manglares			CONSERVACIÓN	COND
	Zonas costeras, estuarios, meandros,			CONSERVACIÓN	COND
	Arrecifes coralinos			PRESERVACIÓN	NA
Pastos marinos			CONSERVACIÓN	NA	
PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN - PNR	Áreas disturbadas susceptibles de procesos de Restauración Ecológica, Recuperación o Rehabilitación			Definidas por PNR	COND

Áreas de Especial Interés Ambiental AEIA. MINAMBIENTE - DOAT 2016, 2020 de acuerdo con Decreto-ley 2811 de 1974, Decreto 2372 de 2010, Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2014, Decreto 1076 de 2015, RUNAP 2016, Plan Nacional de Restauración 2015, RAMSAR 2016, Ley 1930 de 2018; Ley 2a de 1959, Acuerdo ANT #118 de 2020. RUNAP= Registro único nacional de áreas protegidas; REAA= Registro de ecosistemas y áreas ambientales; EXCLU=Excluido; COND= Condicionado; RESTR= Restringido; PM= Depende de Plan de Manejo Ambiental de AEIA; NA= No aplica

Tabla 3. Áreas de Especial Interés Ambiental en las Subregiones PDET.

Fuente: Minambiente 2016, 2020



La Tabla anterior indica las AEIA que hacen parte del RUNAP (Registro Único Nacional de Áreas Protegidas) y del REAA (Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales) así como la relación que guardan con la Frontera agrícola (Resolución 261 de 2018); en este sentido, el ordenamiento agropecuario considera las AEIA como excluidas de la frontera agrícola o incluidas de manera condicionada.

La clasificación incluye categorías de diferentes niveles y escalas cartográficas y su régimen ambiental de manejo puede ser desde el más restrictivo, como es el de Preservación, hasta incluir zonas de uso sostenible, de restauración o de preservación, en el régimen ambiental de Conservación.

Así, las categorías del SINAP pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia son de Preservación y se determinan en el nivel nacional y a la escala 1:100.000 mientras que Otras categorías del SINAP son de Preservación o de Conservación y se determinan: En el nivel nacional a la escala de 1:100.000 como son las Reservas Forestales Protectoras Nacionales; en el nivel regional, a la misma escala o más detallada, como son los Distritos Regionales de Manejo Integrado y en el nivel local, a escalas detalladas, como son las Áreas de Recreación.

De la misma manera sucede con las *Estrategias Complementarias de Conservación y Desarrollo Sostenible*, las cuales tienen un régimen ambiental de manejo de Conservación e incluyen categorías del nivel nacional a la escala 1:100.000 como son las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959, del nivel regional, determinadas a la misma escala o más detallada como son las AICAS y del nivel local, determinadas a escalas detalladas como son los Suelos de Protección para la Conservación.

Los *ecosistemas estratégicos* tienen también un régimen de Conservación, salvo los arrecifes coralinos y los pastos marinos (Preservación) y en el nivel nacional se determinan y a la escala 1:100.000 como son los Complejos de Páramo, en el nivel regional se determinan a escalas 1:100.000 y más detalladas, como son Humedales Interiores y en el nivel local se determinan a escalas detalladas, como son las Rondas hídricas.

De una manera general, para las AEIA cuyo régimen ambiental de manejo es de Conservación, la zonificación contiene áreas de preservación, restauración y uso sostenible; ello es particular de cada AEIA; en el caso de la zonificación ambiental de las Rondas hídricas, el proceso se enmarca adicionalmente en la Guía técnica de criterios para su acotamiento (Minambiente 2018).

De una manera general, la Tabla 3 permite considerar el conjunto de AEIA en forma comprensiva y sistemática e identificar aquellas a las que se refiere el punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz como objeto de actualización y caracterización:

- *Zonas de reserva forestal*
- *Zonas de alta biodiversidad*
- *Ecosistemas frágiles y estratégicos*
- *Cuencas, páramos y humedales*



- *Demás fuentes y recursos hídricos*

El enunciado del Acuerdo particulariza entonces *Reservas Forestales, Páramos y Humedales*; las denominaciones restantes son genéricas: *Zonas de alta biodiversidad, cuencas, fuentes y recursos hídricos*, por lo que, en principio, abarcan una gran diversidad de AEIA.

La distribución de las Áreas de Especial Interés Ambiental que se encuentran en las subregiones PDET, determinadas a la escala 1:100.000 se ilustran en la **Tabla 4**.

ÁREA DE ESPECIAL INTERÉS AMBIENTAL	ÁREA HA
Parque Nacional Natural	7'145.415,0
Parque Natural Regional	55.713,2
Reserva Forestal Protectora Nacional	243.233,7
Reserva Forestal Protectora Regional	12.140,5
Distrito de Manejo Integrado	82.492,7
Área de Manejo Especial de la Macarena – AMEM	3'477.103,40
Complejo de Páramos	611.733,6
Bosque Seco Tropical	269.524,19
Zona Reserva Forestal Ley 2 Tipo A	6'348.060,4
Zona Reserva Forestal Ley 2 Tipo B	1'607.869,0
Zona Reserva Forestal Ley 2 Tipo C	662.673,5
Zona Reserva Forestal Ley 2 con Previa decisión de ordenamiento	11'943.683,6
Humedales RAMSAR	70.719,2
Reservas de la Biósfera	2'229.939,5
AICAS	4'366.522,28

Tabla 4. Áreas de Especial interés ambiental en las subregiones PDET. Fuente: *MINAMBIENTE* 2019

5.2 Frontera Agrícola

El concepto de frontera agrícola se define en el artículo 1 de la resolución 261 del 28 de junio del año 2018 como:

Frontera Agrícola Nacional: *Se define frontera agrícola nacional como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018)*



Así mismo el desarrollo del concepto de frontera agrícola en Colombia fue estudiado en el marco del Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo (Minambiente 2016), del cual se toma el modelo que ilustra la **Figura 5**, que representa en forma esquemática la dinámica general de la colonización y la expansión de la frontera agrícola sobre las AEIA y las transformaciones de uso asociadas, de acuerdo con Fajardo (2014), Restrepo (2011, 2013), Reyes (2016), estudiosos del conflicto armado en Colombia y su relación con las tierras.

Los autores referidos explican la expansión de la frontera agrícola por las dinámicas sociales de colonización campesina de áreas naturales (inicialmente baldíos de la Nación) como producto del despojo, el desplazamiento y la consolidación violenta de la estructura propietaria de la tierra.

De acuerdo con dichos autores, la violencia partidista, el conflicto armado y las economías ilegales, tales como la extracción ilegal de fauna, maderas y minerales, las plantaciones de coca y toda la cadena de producción, comercialización y transporte de cocaína, han sido mecanismos de renta ilegal y de apropiación y concentración final de la tierra, así como del control territorial y de las poblaciones.

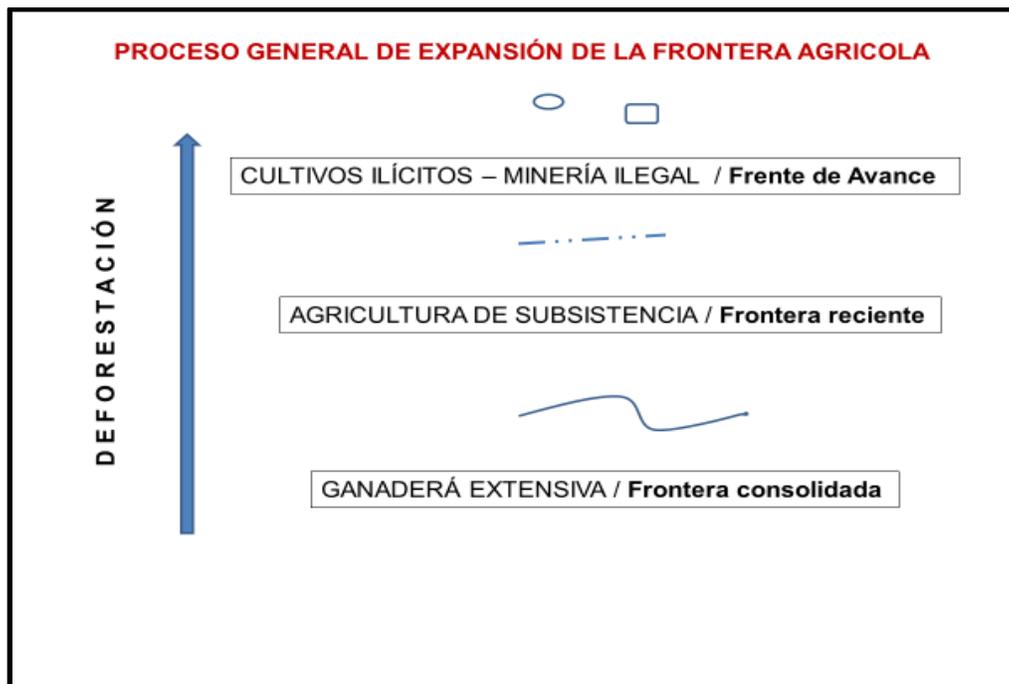


Figura 5. Esquema de la dinámica de colonización de acuerdo con la caracterización general descrita por Molano 2014 y Reyes 2016 entre otros. Fuente: MINAMBIENTE 2016

La definición de la frontera agrícola nacional es competencia del MADR y proviene del mandato de la ley de ZIDRES (Ley 1776 de 2016). Por su parte, el plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo plantea como propósito el cierre y estabilización de la frontera agrícola.

En 2017 se realizó un trabajo articulado entre el MINAMBIENTE y la UPRA para su definición, mediante la revisión integral de las relaciones y las recíprocas implicaciones de la frontera agrícola y la zonificación ambiental, con el fin de precisar las estrategias para su contención y estabilización.

La definición de la frontera agrícola se estableció mediante la Resolución 261 de 2018. Entre sus características (artículo 5) se indica que la frontera agrícola es discontinua y dinámica como consecuencia de las categorías de ordenamiento territorial existentes.

La Resolución 261 de 2018, diferencia dos ámbitos generales de ordenamiento y planificación:

El interior de la frontera agrícola que incluye las áreas transformadas donde son permitidas las actividades productivas agropecuarias; su coexistencia es soportada conceptualmente por la *multifuncionalidad* del suelo y por el *ordenamiento productivo agropecuario* del territorio de acuerdo con la *aptitud* del suelo rural agropecuario. También incluye las AEIA cuyo régimen ambiental de uso acepta en forma condicionada las actividades agropecuarias.

En este ámbito, las entidades competentes del sector agropecuario deberán realizar un ordenamiento social y productivo del territorio. El Ordenamiento productivo agropecuario se concibe bajo los enfoques de uso eficiente, Aptitud de Uso de la Tierra y Reconversión productiva de los usos del suelo.

El área de la Frontera Agrícola totaliza 39'239.481 hectáreas al año 2019.

El exterior de la frontera agrícola donde se encuentran las AEIA y sus áreas colindantes, objeto de la zonificación ambiental, que en las regiones más impactadas por el conflicto armado se encuentran ocupadas por campesinos expulsados del interior de la frontera agrícola.

En este ámbito, la autoridad ambiental deberá realizar la zonificación ambiental participativa, para un ordenamiento ambiental y gestión del territorio que establezca la frontera agrícola, proteja las áreas de especial interés ambiental y oriente alternativas equilibradas de desarrollo sostenible para las comunidades que habitan y/o que colindan con ellas.

Finalmente, la Resolución 261 de 2018 precisa que la frontera agrícola podrá incorporar las áreas que defina la zonificación ambiental.

5.2.1 Límite de la Deforestación Aceptada

Una decisión estructural en la delimitación de la frontera agrícola fue incorporada a los criterios anteriores en abril de 2017. Se fijó como *límite de deforestación aceptada*, la deforestación acumulada hasta 2010. Decisión del MINAMBIENTE que tuvo su origen en el marco de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (MINAMBIENTE – DBBSE, 2017) ⁶ y que fue adoptada por la UPRA.

En consecuencia, al interior de la frontera agrícola, hasta la línea de deforestación acumulada a 2010, operan las políticas de Productividad y Competitividad y criterios como el de Aptitud del suelo y el de Reconversión para la productividad. Las áreas deforestadas con posterioridad a 2010 y los usos agrícolas establecidos, se consideran por fuera de la frontera agrícola y son objeto de la zonificación y de medidas de ordenamiento ambiental, manejo y reconversión hacia alternativas de desarrollo sostenible.

Ahora bien, la deforestación ocurrida entre 2011 y 2017 tiene una distribución de franjas discontinuas y de enclaves en las áreas colindantes de las AEIA y al interior de ellas y representan los frentes de colonización y de expansión de la frontera, lugares hasta donde ha llegado población campesina por efectos del conflicto y la pobreza y donde se encuentran, en gran medida, cultivos ilícitos.

La **figura 6** muestra el ámbito de planificación de la frontera agrícola en las subregiones PDET derivado de su definición y delimitación a escala 1:100.000 que corresponde a 9'534.358 hectáreas, las cuales representan el 24,4 % del área total de las subregiones de PDET; de éstas, 5'154.894 hectáreas corresponden a AEIA incorporadas a la frontera agrícola de manera condicionada, las cuales representan el 13,19 % del área total de las subregiones de PDET.

⁶ La Ley 1844 del 14 de Julio de 2017 "Por medio de la cual se aprueba el acuerdo de París", establece que la base de referencia de la superficie de bosque y del cambio en la superficie de bosque, para desarrollar medidas de reducción de deforestación y de mitigación al cambio climático, debe ser tomada a partir del año 2010. Esta misma referencia fue tomada por Colombia como base en la construcción de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (MADS, 2018).

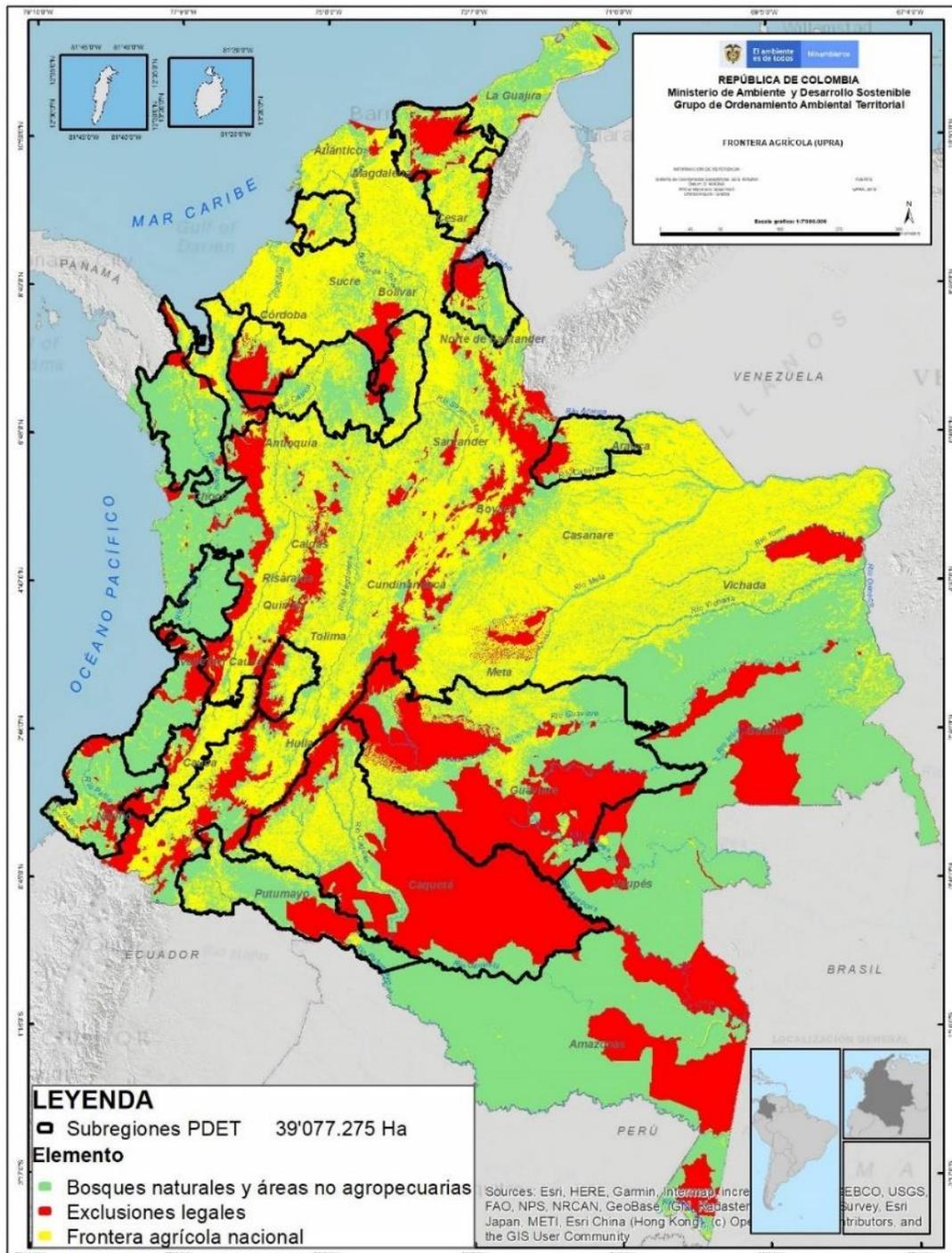


Figura 6. Frontera agrícola. Fuente: MINAMBIENTE con base en UPRA, 2018



5.2.2 Áreas condicionadas de la Frontera agrícola

Derivan del régimen de Conservación de algunas AEIA, el cual permite las actividades agropecuarias de manera condicionada, de acuerdo con su zonificación ambiental o plan de manejo⁷. Así, de acuerdo con UPRA 2018, las áreas condicionadas de la frontera agrícola son como presenta la **Tabla 5**.

ÁREAS CONDICIONADAS DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	EXTENSIÓN (Ha)
Áreas de Reservas forestales de ley segunda b, c y sin categoría	1.852.702
Áreas de recreación	608
Distrito de conservación de suelos	33.258
Distritos de manejo integrado	636
Distritos regionales de manejo integrado	907.211
AMEM (producción)	1.256.445
Reservas naturales de la sociedad civil	79.029
Humedales Ramsar	428.036
Manglares	12.511
Reservas de la biosfera	2.394.979
AICAS	1.044.744
Zonas con potencial ambiental	1.053.072

Tabla 5. Áreas condicionadas de la frontera agrícola. Fuente: UPRA 2018

La **Figura 7** muestra los dos componentes de la frontera agrícola.

⁷ UPRA 2018

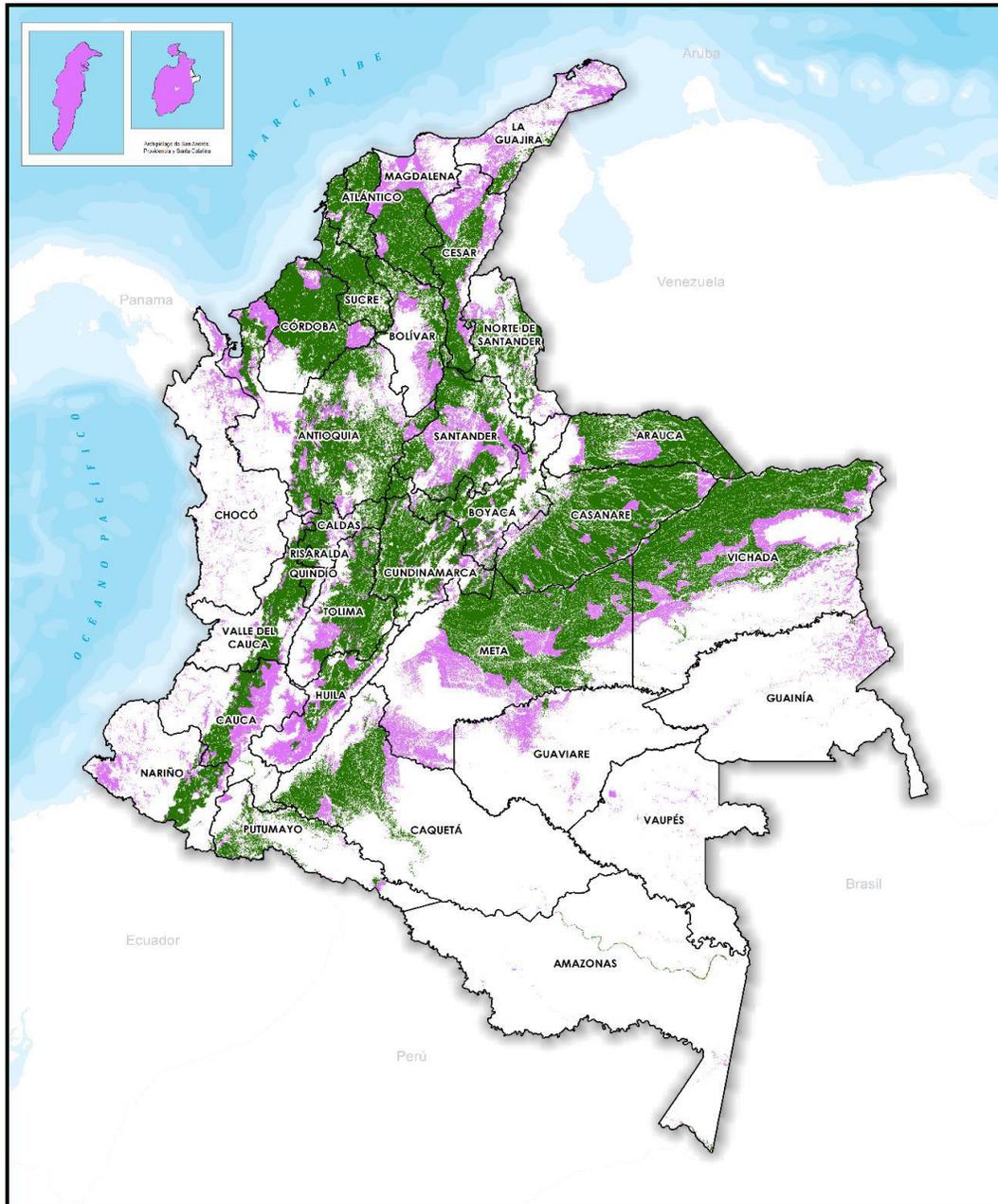


Figura 7. Componentes de la Frontera agrícola nacional de escala 1.100.000. En verde: Área sin condicionantes dentro de la frontera agrícola; representa el 72%, En violeta: Áreas condicionadas dentro de la frontera agrícola; representa el 28%.
Fuente UPRA 2018.

Resulta significativa la localización geográfica de áreas actualmente bajo actividades agropecuarias de *Agricultura familiar*⁸ establecidas por UPRA 2018, las cuales se encuentran básicamente en:

- Las zonas de reserva campesina constituidas
- El paisaje cultural cafetero
- Las áreas sustraídas de las reservas forestales de Ley 2 de 1959
- Distritos de manejo integrado (regionales)
- Zonas B y C de las reservas Forestales de la Ley 2 de 1959
- Los territorios colectivos de las comunidades negras y resguardos indígenas (aunque condicionados, se privilegia el concepto de agricultura familiar)

La frontera agrícola nacional podrá incluir otras áreas, cuya categoría de manejo con régimen de uso sostenible o derivada de la zonificación ambiental definida por las autoridades ambientales, permitan las actividades agropecuarias, entre otras, la explotación forestal o reforestación con fines comerciales⁹.

Ahora bien, la Ley 160 de 1994 limita el ordenamiento social de la propiedad en áreas con restricciones ambientales; con relación a las Reservas Forestales de la Ley 2^a de 1959 en particular, el mecanismo vigente previsto por el Acuerdo final y por el Decreto Ley 902 de 2017 es entonces la sustracción de Reservas Forestales Nacionales y de Áreas protegidas diferentes del SPNN (por las Corporaciones) con fines de Reforma Rural Integral.

5.3 Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola

Procesos de deforestación ulteriores a 2010 debidos a la expansión de la colonización, el establecimiento de usos agropecuarios y de cultivos ilícitos y la ocupación y tenencia de tierras por población campesina seguida de una intensa concentración de tierras que la expulsa y genera nuevamente la expansión de la colonización, han dado como resultado áreas discontinuas que no pertenecen a la Frontera agrícola ya que se localizan por fuera del límite de deforestación aceptada: la acumulada a 2010. Tampoco pertenecen a las AEIA, aunque colindan con ellas. En las subregiones de PDET dichas áreas han sido denominadas *Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola*.

⁸ **Agricultura campesina, familiar y comunitaria:** sistema de producción en el cual se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas que suelen complementarse con actividades no agropecuarias (Resolución 464 de 2017).

⁹ UPRA 2018



En la Franja de Estabilización de la Frontera agrícola se presentan áreas de alta oferta de servicios ecosistémicos, así como áreas altamente transformadas; todas ellas se encuentran *por fuera*, tanto de la Frontera agrícola como de las AEIA por lo que son objeto de lineamientos ambientales diferenciales de uso del suelo. En las subregiones de PDET la Franja de Estabilización corresponde a 4'522.319 hectáreas las cuales representan el 11,57 % del área total de dichas subregiones.

El Decreto Ley 902 de 2017 para la implementación de la reforma rural integral RRI establece en su artículo 18 como fuentes del Fondo de tierras:

- Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables (DL 902/17, artículo 18, numeral 5).
- 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 (DL 902/17, artículo 18, numeral 6).

La definición e identificación de tierras con vocación agraria deben ser específicamente abordadas en la franja de estabilización de la frontera agrícola, en conjunto con la UPRA como entidad competente.

Ahora bien, en la franja de estabilización de la frontera agrícola existen también zonas con una alta oferta de servicios ecosistémicos, donde existen bosques naturales que no se encuentran bajo una figura particular de protección (MINAMBIENTE y PNUD, 2018).

Estas zonas deben ser objeto de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques EICDGB (MINAMBIENTE 2018) para el desarrollo forestal del bosque natural e integrarse al desarrollo sostenible de la franja de estabilización junto con las zonas con “vocación agraria” para el cierre (estabilización) de la frontera agrícola; en estas últimas la protección de la economía campesina implica orientar alternativas productivas sostenibles.

La **Figura 8** presenta los tres ámbitos territoriales que se han expuesto.



El ambiente es de todos

Minambiente

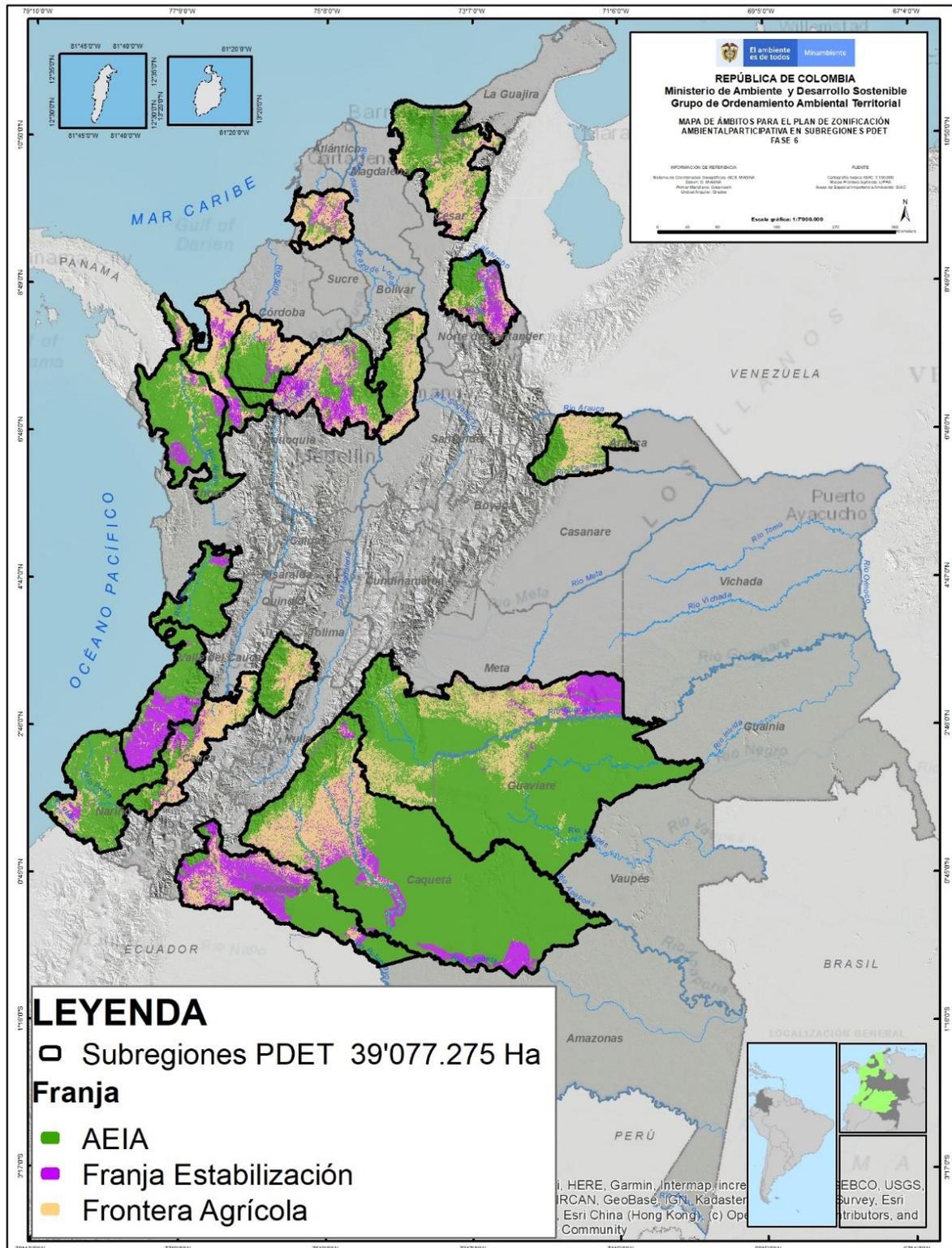


Figura 8. Ámbitos Territoriales de la Zonificación Ambiental. Fuente: MINAMBIENTE 2020



6. ZONIFICACIÓN AMBIENTAL INDICATIVA A ESCALA 1:100.000: ZONAS DE MANEJO AMBIENTAL, CATEGORÍAS AMBIENTALES DE USO Y LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

La zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 constituye la base técnica del Plan de Zonificación Ambiental.

La metodología se desarrolla en el anexo No. 1 “*Bases Técnicas de la Zonificación Ambiental para las Subregiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Objeto del Acuerdo Final de Paz*”.

Se basa en el análisis a la escala 1:100.000 de la interacción, al interior de cada subregión PDET, entre la oferta de diez servicios ecosistémicos (de provisión, de regulación y socioculturales) y dinámicas socioambientales (Demanda de agua, Presiones por actividades sectoriales, Amenazas por actividades ilegales y asociadas al cambio climático) obteniéndose una oferta relativa de dichos servicios ecosistémicos. (MINAMBIENTE y PNUD 2018, 2019; Metodología ECOSER 2014).

A partir de la oferta relativa de servicios ecosistémicos se definieron nueve (9) categorías ambientales de uso del territorio en el marco de la PNGIBSE 2012, el Acuerdo Final de Paz, el Decreto Ley 902 de 2017, los procesos de participación institucional y comunitaria llevados a cabo y el proceso de concertación con las entidades del sector de Agricultura y Desarrollo Rural: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, UPRA, ANT, ADR.

De esta manera, se establecieron cuatro (4) Zonas de Manejo Ambiental que son propias de las áreas protegidas (D1076 de 2015):

- **Preservación**
- **Restauración**
- **Uso sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad**
- **Uso Sostenible para el Desarrollo**

Para las *áreas protegidas del SINAP* se denominan *Zonas de Manejo Ambiental*, dado que la normativa ambiental vigente emplea el término “*categoría*” para denominar las distintas figuras del SINAP (tipos de área protegida) que ya han sido enunciadas (ver ítem 5.1).

Adicionalmente, se diferencia “*manejo*” de “*uso*”, dado que el primero es definido por la autoridad ambiental competente para las áreas objeto de protección e involucra un Plan de Manejo elaborado, adoptado e implementado por dicha autoridad; el segundo es definido en el marco del Ordenamiento Territorial, en función de usos permitidos, condicionados o prohibidos ejercidos por los actores sociales del territorio y su actividad económica.



Para las AEIA en las cuales son permitidos usos productivos de manera condicionada se denominan igualmente zonas de manejo ambiental por las mismas consideraciones anteriores.

Para la zonificación y el ordenamiento ambiental del resto del territorio se establecieron cinco (5) Categorías ambientales de uso indicativas, dando cuenta de toda la subregión:

- ***Protección por alta oferta de Servicios Ecosistémicos***
- ***Protección con Uso Sostenible***
- ***Uso Productivo con Protección***
- ***Uso Productivo con Reconversión***
- ***Uso Productivo***

Así, la Zonificación Ambiental Indicativa de escala 1:100.000 se realizó para todo el territorio de las subregiones de PDET, incluidas las AEIA presentes en dichas subregiones, como lo presenta la **Figura 9**.



La zonificación ambiental indicativa 1:100.000 de los tres (3) ámbitos territoriales característicos de todas las subregiones de PDET: *Las AEIA – la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola – la Frontera Agrícola* (Resolución 261 de 2018) produjo resultados pertinentes y significativos para el desarrollo sostenible y la construcción de paz en estas subregiones, que se enuncian como sigue:

1. Actualizó el inventario de las AEIA, caracterizó su estado de transformación por usos agropecuarios e identificó en ellas las áreas incorporadas de manera condicionada a la Frontera agrícola (Resolución 261 de 2018), todo lo cual constituye un insumo de las decisiones de la autoridad competente relacionadas con la gestión de conflictos socioambientales por uso, ocupación y tenencia de tierras al interior de las AEIA.
2. Identificó áreas altamente conservadas que no se encuentran protegidas por un régimen ambiental particular y que pueden ampliar el inventario de AEIA bajo una de las categorías de protección ambiental.
3. Así mismo, identificó áreas que pueden ser incorporadas a la Frontera agrícola y, con ello, pueden ser focalizadas por los instrumentos de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural.
4. Orienta usos ambientalmente adecuados del territorio y alternativas productivas sostenibles para las comunidades que habitan y/o que colindan con las AEIA.
5. Obtuvo, mediante el acompañamiento y orientación de proyectos piloto de *zonificación ambiental participativa* para el ordenamiento territorial¹⁰ y para el ordenamiento ambiental de Zonas de Reserva Campesina¹¹, rutas metodológicas para la participación comunitaria en municipios y en zonas de reserva campesina de subregiones de PDET, así como zonificaciones ambientales participativas detalladas, coherentes y consistentes con la zonificación ambiental indicativa 1:100.000, la cual sirvió de referente subregional.

La distribución de las Zonas de Manejo Ambiental y las Categorías Ambientales de Uso definidas por ámbito territorial se presenta en la **Tabla 6**; se destacan en dicha Tabla, por una parte, las zonas de uso en las AEIA, y por otra, las categorías ambientales de uso exclusivas de la Franja de Estabilización y de la Frontera agrícola, así como las compartidas por ambas.

¹⁰ Proyecto GIZ y CESPAS 2019. Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento territorial de 3 municipios del PDET Cuenca del Caguán – Piedemonte caquetense: Albania, Curillo y Valparaiso.

¹¹ Proyecto PNUD y ANZORC 2018. Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento ambiental en 3 zonas de reserva campesina: Guaviare, Balboa y Perijá.



Ámbito Territorial	Zona de Manejo / Categoría Ambiental de Uso
AEIA	Preservación
	Restauración
	Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad
	Uso sostenible para el desarrollo
Franja de Estabilización	Protección por Alta Oferta de SSEE
	Protección con uso sostenible
Franja de Estabilización y Frontera Agrícola	Uso productivo con reconversión
	Uso productivo
Frontera Agrícola	Uso productivo con protección

Tabla 6. Distribución de las Zonas de Manejo Ambiental y las Categorías Ambientales de Uso por Ámbito Territorial. Fuente: MINAMBIENTE 2020

Se presentan en lo que sigue, las Zonas de Manejo Ambiental de las AEIA y las Categorías Ambientales de Uso de la Franja de Estabilización y de la Frontera agrícola, asociando a cada una, lineamientos ambientales relacionados con la Frontera agrícola y con el ordenamiento social de la propiedad, así como lineamientos ambientales de uso para el ordenamiento ambiental.

6.1 Zona de Manejo Ambiental de Preservación

	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE PRESERVACIÓN
NORMATIVA AMBIENTAL	<p>Las Zonas de Manejo Ambiental de Preservación hacen parte de las AEIA cuyo régimen ambiental es de 1. Preservación: Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN y Parques Nacionales Regionales – PNR (Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015) y 2. Las AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible: Otras Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP incluidas las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales, Páramos (Resolución 886 de 2018) y otros Ecosistemas Estratégicos – EE, Estrategias Complementarias de Conservación – ECC como son las Zonas de Reserva Forestal establecida mediante la Ley 2da de 1959 y las Distinciones Internacionales (Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015).</p>
DEFINICIÓN	<p>Representan áreas clave para asegurar la oferta de SS.EE en las que se privilegia el mantenimiento del estado natural de la biodiversidad y los ecosistemas, mediante la limitación o eliminación de toda intervención.</p> <p>En las AEIA cuyo régimen ambiental es de Preservación, representa zonas con alta oferta de servicios ecosistémicos asociadas a dinámicas socioambientales alta, media y baja y zonas con oferta media de servicios ecosistémicos asociadas a bajas dinámicas socioambientales.</p> <p>En las AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible, representa zonas con Oferta alta y media de servicios ecosistémicos asociados en ambos casos a dinámicas socioambientales bajas.</p> <p>Finalmente, esta categoría de preservación puede provenir de zonificaciones regionales vigentes expresadas en Planes de</p>



1	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE PRESERVACIÓN
	Manejo o Planes de Ordenación Forestal. Se resalta que estas áreas fueron incorporadas por la zonificación ambiental 1:100.000.
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 12'275.985 hectáreas que representan el 31.4% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Categoría Exclusiva de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Áreas Excluidas de la Frontera Agrícola
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Zona por fuera de la Frontera Agrícola.• En caso de presentarse áreas de Preservación dentro de la frontera agrícola, se requiere el acto administrativo del Plan de Manejo o del Plan de Ordenación Forestal del Área de Especial Interés Ambiental - AEIA, como soporte jurídico para la exclusión de estas áreas de la Frontera Agrícola.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	<ul style="list-style-type: none">• En esta categoría, los derechos de acceso a la propiedad de la tierra están limitados, restringidos o condicionados según el régimen de cada AEIA; en estas zonas se permite la aplicación de los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural vigentes.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none">1. El régimen ambiental y los usos compatibles e incompatibles de las zonas de Preservación son los establecidos por la autoridad ambiental competente para la planificación y el manejo del AEIA particular, en términos de lo definido por el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.4.1.) y las resoluciones de zonificación y ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959.



1

ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE PRESERVACIÓN

2. Como proveedoras de servicios ecosistémicos, en las zonas de Preservación de las AEIA no se permiten las actividades agropecuarias, por lo tanto, no hacen parte de la Frontera agrícola.
3. Las zonas de Preservación identificadas por la zonificación ambiental al interior de la Frontera agrícola y que cuenten con Plan de Manejo o Plan de Ordenación Forestal soportado mediante acto administrativo de cada AEIA, deben excluirse de la Frontera Agrícola.
4. Las Zonas de Manejo Ambiental de Preservación son insumo para la actualización o formulación de instrumentos ambientales de planificación regional como Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal de las AEIA y serán tenidas en cuenta por las autoridades ambientales con jurisdicción en las subregiones de PDET.
5. En zonas de Preservación las autoridades ambientales promoverán *acuerdos de uso de conservación* que contribuyan al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, involucrando incentivos a la conservación, compensaciones y pagos por servicios ambientales – PSA, con las comunidades que colindan y/o que habitan zonas de Preservación.
6. A nivel local, las zonas de preservación indican suelos de protección en los municipios de PDET y su actualización se precisa a la escala determinada en la normatividad legal vigente, en el marco de los planes de ordenamiento territorial.



6.2 Zona de Manejo Ambiental de Restauración

2	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE RESTAURACIÓN
NORMATIVA AMBIENTAL	<p>Las Zonas de Manejo Ambiental de Restauración hacen parte de las AEIA cuyo régimen ambiental es de 1. Preservación: Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN y Parques Nacionales Regionales – PNR (Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015); 2. Las AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible: Otras Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP (distintas del SPNN) incluidas las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales, Páramos (Resolución 886 de 2018) y otros Ecosistemas Estratégicos – EE, Estrategias Complementarias de Conservación – ECC como son las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2da de 1959 y las Distinciones Internacionales (Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015); y 3. Las áreas definidas por el Plan Nacional de Restauración (PNR, 2015)</p>
DEFINICIÓN	<p>Áreas clave para asegurar la oferta de SS.EE en las que se privilegia el manejo para la recuperación, inducida o espontánea, del estado natural de la biodiversidad y los ecosistemas, se refiere a un enfoque de restauración ecológica.</p> <p>En las AEIA cuyo régimen ambiental es de Preservación, la categoría de Restauración representa zonas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a dinámicas socioambientales alta y media y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos baja asociada a dinámicas socioambientales alta, media y baja.</p> <p>En las AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible, representa zonas con una oferta de servicios ecosistémicos alta asociada a una dinámica socioambiental media.</p>



	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE RESTAURACIÓN
	<p>Por otra parte, en las Áreas del Plan Nacional de Restauración, representa zonas con una oferta de servicios ecosistémicos alta asociada a una dinámica socioambiental alta, media y baja, y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a una dinámica socioambiental baja.</p> <p>Finalmente, esta categoría de restauración puede provenir de zonificaciones regionales vigentes expresadas en Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal. Se resalta que estas áreas fueron incorporadas por la zonificación ambiental 1:100.000.</p>
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 2'924.848 hectáreas que representan el 7.5% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Zona de Manejo Ambiental Exclusiva de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Áreas Excluidas de la Frontera Agrícola
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Zona de Manejo Ambiental por fuera de la Frontera Agrícola.• En caso de presentarse áreas de Restauración dentro de la frontera agrícola, se requiere acto administrativo del Plan de Manejo o Plan de Ordenación Forestal del Área de Especial Interés Ambiental - AEIA, como soporte jurídico para la exclusión de estas áreas de la Frontera Agrícola.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	<ul style="list-style-type: none">• En esta zona, los derechos de acceso a la propiedad de la tierra están limitados, restringidos o condicionados según el régimen de cada AEIA; en estas zonas se permite la aplicación de los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural vigentes.



ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE RESTAURACIÓN	
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none">1. El régimen ambiental y los usos compatibles e incompatibles de las zonas de Restauración son los establecidos por la autoridad ambiental competente para la planificación y el manejo del AEIA particular, en términos de lo definido por el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.4.1.) y las resoluciones de zonificación y ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959.2. Como proveedoras de servicios ecosistémicos, en las zonas de Restauración de las AEIA no se permiten las actividades agropecuarias, por lo tanto, no hacen parte de la Frontera agrícola.3. Las zonas de Restauración identificadas por la zonificación ambiental dentro de las áreas de la Frontera agrícola y que cuenten con Plan de Manejo o Plan de Ordenación Forestal soportado mediante acto administrativo de cada AEIA, deben excluirse de la Frontera Agrícola.4. Las Zonas de Restauración son insumo para la actualización y/o formulación de instrumentos ambientales de planificación regional como Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal de las AEIA y serán tenidas en cuenta por las autoridades ambientales con jurisdicción en las subregiones de PDET.5. En zonas de Restauración las autoridades ambientales promoverán <i>acuerdos de uso de conservación</i> que contribuyan a la recuperación, inducida o espontánea, del estado natural de la biodiversidad y los ecosistemas al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, involucrando incentivos a la conservación, compensaciones y pagos por servicios ambientales – PSA, con las comunidades que colindan y/o que habitan zonas de Restauración.



	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE RESTAURACIÓN
	6. A nivel local, las zonas de Restauración indican suelos de protección en los municipios de PDET y su actualización se precisa a la escala determinada en la normatividad legal vigente, en el marco de los planes de ordenamiento territorial.



6.3 Zona de Manejo Ambiental de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad

3	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL APROVECHAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD
NORMATIVA AMBIENTAL	<p>Zonas de Manejo Ambiental de Uso sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad hacen parte de las AEIA cuyo régimen ambiental es de 1. Conservación y Desarrollo Sostenible: Otras Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP (distintas del SPNN y los PNR) incluidas Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales, Páramos (Ley 1930 de 2018 y Resolución 886 de 2018) y otros Ecosistemas Estratégicos – EE, Estrategias Complementarias de Conservación – ECC como son las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2da de 1959 y las Distinciones Internacionales (Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015) y 2. Las áreas definidas por el Plan Nacional de Restauración (PNR, 2015).</p>
DEFINICIÓN	<p>Representa áreas que tienen como fin aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración. En estas áreas se busca recuperar los atributos de la biodiversidad (composición, estructura, función, conectividad), incorporando en el corto plazo a los sistemas productivos agropecuarios, prácticas y técnicas de manejo para la recuperación de atributos de la biodiversidad y, progresivamente, la reconversión a sistemas productivos sostenibles y mejor adaptados a las condiciones agrológicas y ecológicas de la región.</p> <p>En las AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible, representa zonas con una oferta de servicios ecosistémicos alta asociada a una dinámica socioambiental alta, zonas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a una dinámica socioambiental</p>



3	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL APROVECHAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD
	<p>media y baja, y zonas con una oferta de servicios ecosistémicos baja asociada a una dinámica socioambiental baja.</p> <p>Por otra parte, en las Áreas del Plan Nacional de Restauración, representa zonas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a una dinámica socioambiental alta y media, y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos baja asociada a dinámicas socioambientales altas, medias y bajas.</p> <p>Finalmente, esta categoría de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad puede provenir de zonificaciones regionales vigentes expresadas en Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal. Se resalta que estas áreas fueron incorporadas por la zonificación ambiental 1:100.000.</p>
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 10'813.534 hectáreas que representan el 27.7% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Zona de Manejo Ambiental Exclusiva de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Zona de Manejo Ambiental de Áreas Condicionadas de la Frontera Agrícola (Resolución 261 de 2018) incluidas en AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible.
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Zona de Manejo Ambiental de Áreas condicionadas de la Frontera agrícola.• En caso de presentarse esta categoría por fuera de áreas condicionadas de la frontera agrícola, se requiere Acto Administrativo del Plan de Manejo o Plan de Ordenación



3	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL APROVECHAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD
	<p>Forestal del AEIA, como soporte jurídico para incluirla en las áreas condicionadas de la Frontera Agrícola.</p> <ul style="list-style-type: none">Las zonas A de las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2da de 1959, están excluidas de la frontera agrícola.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	<ul style="list-style-type: none">En esta zona, los derechos de acceso a la propiedad de la tierra están limitados o condicionados según el régimen de cada AEIA y, en consecuencia, en las áreas condicionadas de la Frontera agrícola; el reconocimiento de las otras formas de tenencia y de sistemas productivos campesinos (familiares, asociativos, comunitarios) permiten, en el corto y mediano plazo, la aplicación de instrumentos y procesos de desarrollo rural y ordenamiento social de la propiedad rural vigentes.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none">El régimen ambiental y los usos compatibles e incompatibles de las zonas de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad son los establecidos por la autoridad ambiental competente para la planificación y el manejo del AEIA en particular, en términos de lo definido el Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.4.1.) y las resoluciones de zonificación y ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959.Como proveedoras de servicios ecosistémicos con procesos de transformación, en las zonas de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad de las AEIA se permiten, de manera condicionada, las actividades agropecuarias, por lo tanto, hacen parte de las áreas condicionadas de la Frontera agrícola.Las zonas de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad identificadas por la zonificación ambiental por fuera de las áreas condicionadas de la Frontera agrícola y que cuenten con Plan de Manejo o Plan de Ordenación



3

**ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA
EL APROVECHAMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD**

Forestal soportado mediante Acto Administrativo del AEIA, deben incorporarse a las áreas condicionadas de la Frontera Agrícola.

4. Las Zonas de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad, son insumo para la actualización y/o formulación de instrumentos ambientales de planificación regional como Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal de las AEIA y serán tenidas en cuenta por las autoridades ambientales con jurisdicción en las subregiones de PDET

5. Las zonas de Uso Sostenible para el Aprovechamiento de la Biodiversidad se asocian a condiciones propias del ecosistema o a dinámicas de colonización campesina y expansión de la frontera. Como áreas condicionadas de la Frontera agrícola, estas zonas se orientan:

En el corto plazo, adaptar, transferir y generar técnicas y prácticas específicas de manejo para la recuperación de atributos de la biodiversidad (composición, estructura, función, conectividad) y servicios ecosistémicos de manera que se priorice el mejoramiento de las condiciones ecológicas de los sistemas productivos de economía familiar.

En el mediano plazo, integrar el manejo sostenible del bosque a la economía familiar, de manera que se priorice su conservación y se disminuya su pérdida, contribuyendo a la estabilización de la frontera agrícola.

En el mediano a largo plazo, la reconversión progresiva de sistemas productivos, hacia una economía forestal asociativa y comunitaria y la agricultura familiar, asegurando estabilidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural que las habita y de las condiciones ecológicas y ambientales de las áreas condicionadas la frontera agrícola.

6.4 Zonas de Manejo Ambiental de Uso Sostenible para el Desarrollo

	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO
NORMATIVA AMBIENTAL	<p>Las Zona de Manejo Ambiental de Uso sostenible para el Desarrollo hacen parte de las AEIA cuyo régimen ambiental es de 1. Conservación y Desarrollo Sostenible: Otras Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP excluyendo Reservas Forestales Protectoras nacionales y regionales; Páramos (Ley 1930 de 2018 y Resolución 886 de 2018) y otros Ecosistemas Estratégicos – EE, Estrategias Complementarias de Conservación – ECC como son las Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959 y las Distinciones Internacionales (Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015).</p>
DEFINICIÓN	<p>Representa áreas que permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, forestales e industriales, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación y los servicios ecosistémicos de cada Área de Especial Interés Ambiental. Además, son áreas transformadas por usos agropecuarios, en las que se deben compatibilizar los sistemas productivos con el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.</p> <p>Estas áreas deben orientarse a la reconversión productiva hacia sistemas agropecuarios de agricultura familiar, asociativa y comunitaria, asegurando el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, la estabilidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y de las condiciones ecológicas y ambientales.</p> <p>Representa zonas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a una dinámica socioambiental alta y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos baja asociada a dinámicas socioambientales alta y media.</p>



4	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO
	Finalmente, esta categoría de Uso Sostenible para el Desarrollo puede provenir de zonificaciones regionales vigentes expresadas en Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal. Se resalta que estas áreas fueron incorporadas por la zonificación ambiental 1:100.000.
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 4'161.656 hectáreas que representan el 10.6% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Zona de Manejo Ambiental exclusiva de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Zona de Manejo Ambiental de Áreas Condicionadas de la Frontera Agrícola (Resolución 261 de 2018) en AEIA cuyo régimen ambiental es de Conservación y Desarrollo Sostenible.
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Zona de Manejo Ambiental de Áreas Condicionadas de la Frontera agrícola.• En caso de presentarse esta categoría por fuera de las Áreas condicionadas frontera agrícola, se requiere Acto Administrativo del Plan de Manejo o Plan de Ordenación Forestal del AEIA, como soporte jurídico para incluirla en las áreas condicionadas de la Frontera Agrícola.• Las zonas A de las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2da de 1959, están excluidas de la frontera agrícola.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO	<ul style="list-style-type: none">• En esta zona, los derechos de acceso a la propiedad de la tierra están limitados o condicionados según el régimen de cada AEIA y, en consecuencia, en las áreas condicionadas de la Frontera agrícola; el reconocimiento de las otras formas de



 4	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO
SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	tenencia y de sistemas productivos campesinos (familiares, asociativos, comunitarios) permiten, en el corto y mediano plazo, la aplicación de instrumentos y procesos de desarrollo rural y ordenamiento social de la propiedad rural vigentes.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none">1. El régimen ambiental y los usos compatibles e incompatibles de las zonas de Uso Sostenible para el Desarrollo son los establecidos por la autoridad ambiental competente para la planificación y el manejo del AEIA en particular, en términos de lo definido por el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 2372 de 2010 compilado por Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.2.1.1.2 y 2.2.2.1.4.1.) y las Resoluciones de Zonificación y Ordenamiento de las Zonas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2da de 1959.2. Como áreas que permiten actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales e industriales, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación y los servicios ecosistémicos de cada Área de Especial Interés Ambiental, estas áreas hacen parte de las Áreas condicionadas de la Frontera agrícola.3. Las zonas de Uso Sostenible para el Desarrollo identificadas por la zonificación ambiental por fuera de las Áreas condicionadas de la Frontera agrícola y que cuenten con Plan de Manejo o Plan de Ordenación Forestal soportado mediante Acto Administrativo del AEIA, deben incorporarse a las Áreas Condicionadas de la Frontera Agrícola.4. Las Zonas de Uso Sostenible para el Desarrollo, son insumo para la actualización y/o formulación de instrumentos ambientales de planificación regional como Planes de Manejo o Planes de Ordenación Forestal de las AEIA y serán tenidas en cuenta por las autoridades ambientales con jurisdicción en las subregiones de PDET.



	ZONA DE MANEJO AMBIENTAL DE USO SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO
	<p>5. Las zonas de esta categoría se asocian a dinámicas de consolidación de la frontera agrícola. Como áreas condicionadas de la Frontera agrícola, estas zonas se orientan:</p> <p>En el corto y mediano plazo, la reconversión progresiva de sistemas productivos con dominio de la ganadería extensiva a sistemas agrosilvopastoriles y de agricultura familiar, asegurando estabilidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y de las condiciones ecológicas y ambientales de las áreas condicionadas la frontera agrícola.</p> <p>En el mediano y largo plazo, adaptar, transferir y generar técnicas y prácticas específicas de manejo para la recuperación de atributos de la biodiversidad (composición, estructura, función, conectividad) y servicios ecosistémicos de manera que se priorice el mejoramiento de las condiciones ecológicas de los sistemas productivos de economía familiar.</p>



6.5 Categoría Ambiental de Uso de Protección por Alta Oferta de Servicios Ecosistémicos

5	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO DE PROTECCIÓN POR ALTA OFERTA DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS
ASPECTOS NORMATIVOS	<p>Categoría Ambiental de Uso de Protección por Alta Oferta de servicios ecosistémicos son áreas en general conformadas por bosques primarios, que no se encuentran bajo un régimen ambiental de manejo particular.</p> <p>En el marco del Acuerdo Final de Paz y de la normativa ambiental vigente, la identificación y caracterización de la categoría de Protección por alta oferta de Servicios Ecosistémicos, dan cumplimiento al objetivo del punto 1.1.10 relacionado con la identificación y caracterización de zonas que amplíen el inventario de AEIA.</p>
DEFINICIÓN	<p>Indican áreas con una oferta de servicios ecosistémicos alta asociada a una dinámica socioambiental baja. Son en general Bosques primarios poco o nada intervenidos. Estas áreas son claves para asegurar la oferta de SS.EE en las que se debe establecer un régimen ambiental de Conservación y Desarrollo Sostenible.</p> <p>En estas áreas se busca proteger los atributos de la biodiversidad (composición, estructura, función) por alta oferta de servicios ecosistémicos, lo que significa incorporar áreas naturales poco o nada intervenidas a un sistema de manejo ambiental. Es necesario aclarar que, si bien estas áreas no pertenecen a ningún tipo de AEIA, tienen potencial y las condiciones para ser declaradas como áreas protegidas¹², estrategias complementarias de conservación u otra figura que defina la autoridad ambiental.</p>

¹² De acuerdo con la Ruta Declaratoria, Resolución 1125 de 2015



5	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO DE PROTECCIÓN POR ALTA OFERTA DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 1'069.009 hectáreas que representan el 2.7% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Categoría Exclusiva de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola.
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Estas áreas no ingresan a la Frontera Agrícola ya que estas áreas buscan ampliar el inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA.
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Categoría por fuera de la Frontera Agrícola.• Aportan a la consolidación y ampliación del inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	En esta Categoría Ambiental de Uso se condiciona el uso al régimen del AEIA que la autoridad ambiental competente designe. En este sentido, mientras no exista restricción legal emitida por la Autoridad Ambiental, los procesos de OSPR seguirán su curso conforme a normatividad y procesos vigentes. Lo anterior bajo los condicionamientos que deberá señalar la AA en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan de Zonificación Ambiental.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none">1. En estas áreas se deben adelantar procesos de declaratoria por parte de las autoridades ambientales para decidir sobre la pertinencia y el tipo de figura de ordenamiento ambiental del orden regional o nacional, áreas protegidas o Estrategia Complementaria de Conservación - ECC.



	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO DE PROTECCIÓN POR ALTA OFERTA DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS
	2. Sobre estas áreas deben concentrarse esfuerzos de protección ambiental regional y nacional en los territorios de PDET, dado que son altamente representativas de los ecosistemas del país y altamente vulnerables a la transformación que las circunda.



6.6 Categoría Ambiental de Uso de Protección con Uso Sostenible

6	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO DE PROTECCIÓN CON USO SOSTENIBLE
ASPECTOS NORMATIVOS	<p>Categoría Ambiental de Uso de Protección con uso sostenible son áreas por lo general boscosas, que no se encuentran bajo un régimen ambiental de manejo particular, conformadas por bosques primarios.</p> <p>Son también Bosques o vegetación secundaria (rastrajos o rastrojeras), que fueron sustraídas por medio de acto administrativo de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959.</p>
DEFINICIÓN	<p>Categoría conformada por bosques primarios o vegetación secundaria (rastrajos o rastrojeras) que no se encuentran bajo una figura de protección particular; en estas áreas se debe buscar proteger atributos de composición, estructura, función y conectividad de la biodiversidad, con usos sostenibles, lo cual significa incorporar el uso forestal a sistemas productivos sostenibles para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.</p> <p>Representa áreas con una oferta de servicios ecosistémicos alta asociada a dinámicas socioambientales alta y media, y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a bajas dinámicas socioambientales.</p>
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 1'564.999 hectáreas que representan el 4.0% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Categoría Ambiental de Uso Exclusiva de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola



	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO DE PROTECCIÓN CON USO SOSTENIBLE
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Áreas con potencial para ser incorporadas de manera condicionada a la Frontera Agrícola.
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Categoría con potencial para ser incorporada de manera condicionada a la Frontera Agrícola.• Para la incorporación de esta categoría como áreas condicionadas de la Frontera Agrícola, se requiere la formulación del Plan de Ordenación Forestal, el Acto Administrativo o permisos de aprovechamiento forestal y el Acto Administrativo del Plan de Zonificación Ambiental.• El condicionamiento de estas áreas dentro de la frontera agrícola corresponde al manejo forestal sostenible, el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales con los respectivos permisos que otorga la autoridad ambiental, la incorporación del bosque a la economía familiar y la economía forestal. Estas áreas buscan el cierre y estabilización de la Frontera Agrícola y el control a la deforestación; por lo tanto, no se podrían adelantar actividades agropecuarias extensivas ni otras actividades que fomenten la deforestación.• Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal comprendidas en esta categoría y que cumplan con los condicionamientos anteriores, harán parte de la Áreas Condicionadas de la Frontera agrícola.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	Mientras no exista restricción legal emitida por la Autoridad Ambiental, los procesos de OSPR seguirán su curso conforme a normatividad y procesos vigentes. Lo anterior bajo los condicionamientos que deberá señalar la Autoridad Ambiental en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan de Zonificación Ambiental.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL	<ul style="list-style-type: none">• Son objeto de Planes de Ordenación Forestal y de desarrollo forestal, dada su alta oferta de servicios ecosistémicos;



 6	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO DE PROTECCIÓN CON USO SOSTENIBLE
ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<p>además, son objeto de Ordenamiento productivo, con énfasis en el desarrollo forestal del Bosque natural y en plantaciones forestales comerciales de especies nativas y foráneas, con función protectora y productora.</p> <ul style="list-style-type: none">• En áreas de Protección con Uso Sostenible donde estos bosques dominan, convergen otros instrumentos de ordenamiento y planificación ambiental, como son las áreas de amortiguación del SPNN y las áreas con función amortiguadora de otras áreas protegidas del SINAP. La territorialización de instrumentos sobre las mismas zonas permite articularlos, entre ellos y con los instrumentos de ordenación y desarrollo forestal.• Son también objeto de la Estrategia Nacional de Control de la Deforestación y de los incentivos a la deforestación evitada.• Se requiere abordar, en forma integrada, la sustitución de cultivos ilícitos, la reconversión de actividades agropecuarias, el manejo productivo y el aprovechamiento sostenible de los bosques, con instrumentos que permitan una intervención territorial articulada de autoridades ambientales y entidades sectoriales, en el nivel subregional como en el nivel local.



6.7 Categoría Ambiental de Uso Productivo con Protección

7	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO CON PROTECCIÓN
ASPECTOS NORMATIVOS	Categoría Ambiental de Uso productivo con Protección son áreas al interior de la Frontera agrícola, conformadas principalmente en categorías de la leyenda nacional de coberturas CLC 2.4.3, 2.4.4 y 2.4.5 que no se encuentran bajo un régimen ambiental de manejo particular.
DEFINICIÓN	<p>Categoría conformada principalmente por mosaicos de cultivos, pastos y áreas naturales remanentes de bosques primarios, vegetación secundaria u otras áreas naturales, al interior de la Frontera Agrícola, que aportan y generan servicios ecosistémicos; por lo tanto, son áreas clave para asegurar la oferta de estos servicios.</p> <p>Indican, al interior de la Frontera Agrícola, áreas con una oferta de servicios ecosistémicos alta asociada a dinámicas socioambientales alta, media y baja; también representa áreas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a bajas dinámicas socioambientales.</p> <p>En estas áreas se debe compatibilizar el uso productivo con estrategias para proteger los atributos de la biodiversidad (composición, estructura, función, conectividad) y su incorporación principalmente a la economía familiar; sin embargo, se resaltan que estas áreas no son y no tienen el propósito de una AEIA.</p>
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 234.918 hectáreas que representan el 0.6% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Categoría Ambiental de Uso Exclusiva de la Frontera Agrícola



7	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO CON PROTECCIÓN
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	Áreas dentro de la Frontera Agrícola
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	Estas áreas al encontrarse dentro de la Frontera Agrícola tienen el régimen legal que la autoridad agraria establezca. Sin embargo, debido a su alta oferta de servicios ecosistémicos, se deben mantener las Determinantes Ambientales que la Autoridad Ambiental establezca y se debe buscar el mantenimiento de estas áreas naturales remanentes y su incorporación principalmente a la economía familiar.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA PROPIEDAD RURAL	Estas áreas hacen parte de la Frontera Agrícola según lo establecido por la Resolución 261 de 2018 del MADR. Mientras no exista restricción legal emitida por la Autoridad Ambiental, los procesos de OSPR seguirán su curso conforme a normatividad y procesos vigentes.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none">• Estas áreas se mantienen dentro de la Frontera Agrícola buscando su uso productivo sostenible mediante la protección y manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.• Las áreas naturales remanentes deben tener procesos para su enriquecimiento en especies de formaciones secundarias en búsqueda de su incorporación o fortalecimiento a la economía familiar.• Se identifican como áreas clave para la provisión de servicios ecosistémicos dentro de la Frontera Agrícola.



6.8 Categoría Ambiental de Uso Productivo con Reconversión

	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO CON RECONVERSIÓN
ASPECTOS NORMATIVOS	<p>Categoría Ambiental de Uso productivo que requieren la implementación de programas de Reconversión para mejorar la capacidad productiva y recuperar la oferta de servicios ecosistémicos; además, son áreas con ocupación y usos agropecuarios de largo tiempo, que se encuentran tanto en la Franja de Estabilización de la Frontera agrícola como al interior de la Frontera agrícola.</p> <p>En la Frontera Agrícola tienen el régimen legal definido por la Resolución 261 de 2018. En la Franja de estabilización de la Frontera agrícola no se encuentra bajo un régimen particular.</p>
DEFINICIÓN	<p>Tanto para la Frontera Agrícola como para la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola, indican áreas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a una dinámica socioambiental media y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos baja asociada a una dinámica socioambiental baja.</p> <p>Categoría conformada por áreas con ocupación y usos agropecuarios de largo tiempo, con sobreutilización de tierras y procesos de deterioro de servicios ecosistémicos, incluso tratándose de suelos agrícolas (II y III) por lo que requieren medidas específicas de restablecimiento de atributos de la biodiversidad y servicios ecosistémicos afectados</p> <p>Se busca recuperar los atributos de composición, estructura, función y conectividad de la biodiversidad y atributos físicos, químicos y biológicos de los suelos (incluso de clases agrológicas II y III) que habiliten usos productivos sostenibles.</p> <p>Además, se busca en estas áreas el uso eficiente del suelo rural agropecuario, lo que Implica que los sistemas productivos sean ambientalmente sostenibles, económicamente rentables, y que contribuyan a la cohesión social y territorial; lo anterior, por medio</p>



	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO CON RECONVERSIÓN
	del mejoramiento de prácticas de manejo acordes con la aptitud agropecuaria.
EXTENSIÓN (ha)	Comprenden 2'113.760 hectáreas que representan el 5.4% de su extensión total de los PDET.
ÁMBITO TERRITORIAL	Categoría presente en dos ámbitos territoriales: <ul style="list-style-type: none">• Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola.• Frontera Agrícola.
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola representan un potencial para ser incorporadas a la Frontera Agrícola.• Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Frontera Agrícola se mantienen dentro de este ámbito territorial.
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola representan áreas con potencial para ser incorporadas a la Frontera Agrícola. Para ello, se requiere Acto Administrativo del Plan de Zonificación Ambiental.• Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Frontera Agrícola mantienen el régimen legal que la autoridad competente establezca.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO	En la Frontera agrícola los procesos de OSPR se desarrollan conforme a normatividad y procesos vigentes.



	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO CON RECONVERSIÓN
SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<p>Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Franja de Estabilización de la Frontera podrán ser incorporadas a la Frontera Agrícola. Para ello, se requiere el Acto Administrativo del Plan de Zonificación Ambiental.</p> <p>En estas áreas se requieren medidas específicas de reconversión con prácticas y técnicas de manejo agropecuarias sostenibles y el restablecimiento de atributos de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos afectados, de conectividad con las zonas de Protección y con las AEIA con énfasis en Agricultura familiar para la sostenibilidad ambiental del uso productivo y la sostenibilidad social y económica de los territorios.</p>



6.9 Categoría Ambiental de Uso Productivo

9	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO
ASPECTOS NORMATIVOS	<p>Categoría Ambiental de Uso productivo son áreas con ocupación y usos agropecuarios de largo tiempo que se encuentran tanto en la Franja de Estabilización de la Frontera agrícola como al interior de la Frontera agrícola.</p> <p>En la Frontera Agrícola tienen el régimen legal definido por la Resolución 261 de 2018. En la Franja de estabilización de la Frontera agrícola no se encuentra bajo un régimen particular.</p>
DEFINICIÓN	<p>Tanto en la Frontera Agrícola como en la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola, esta categoría indica áreas con una oferta de servicios ecosistémicos media asociada a una dinámica socioambiental alta y áreas con una oferta de servicios ecosistémicos baja asociada a dinámicas socioambientales alta y media.</p> <p>Son áreas transformadas por usos agropecuarios de largo tiempo en las que se presentan condiciones favorables para la producción agropecuaria incluyendo prácticas y técnicas de manejo sostenible que contribuyan al mantenimiento y a la recuperación de los servicios ecosistémicos.</p>
EXTENSIÓN (ha)	<p>Comprenden 3'919.099 hectáreas que representan el 10% de su extensión total de los PDET.</p>
ÁMBITO TERRITORIAL	<p>Categoría presente en dos ámbitos territoriales:</p> <ul style="list-style-type: none">• Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola.• Frontera Agrícola.
RELACIÓN CON LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">• Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola representan un potencial para ser incorporadas a la Frontera Agrícola.



9	CATEGORÍA AMBIENTAL DE USO PRODUCTIVO
	<ul style="list-style-type: none">Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Frontera Agrícola se mantienen dentro de este ámbito territorial.
LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON LA ACTUALIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA	<ul style="list-style-type: none">Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola representan áreas con potencial para ser incorporadas a la Frontera Agrícola. Para ello, se requiere Acto Administrativo del Plan de Zonificación Ambiental.Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Frontera Agrícola mantienen el régimen legal que la autoridad agraria establezca.
LINEAMIENTO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	En la Frontera agrícola los procesos de OSPR se desarrollan conforme a normatividad y procesos vigentes.
LINEAMIENTOS AMBIENTALES DE USO PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	<p>Las áreas de esta categoría que se encuentran dentro de la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola podrán ser incorporadas a la Frontera Agrícola. Para la incorporación de estas áreas a la Frontera Agrícola, se requiere el Acto Administrativo del Plan de Zonificación Ambiental.</p> <p>En estas áreas se requieren prácticas y técnicas de manejo agropecuarias sostenibles y el restablecimiento de atributos de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos afectados, de conectividad con las zonas de Protección y con las AEIA con énfasis en Agricultura familiar para la sostenibilidad ambiental del uso productivo y la sostenibilidad social y económica de los territorios.</p>



6.10 Representatividad de las Zonas de Manejo Ambiental y de las Categorías Ambientales de Uso de la zonificación ambiental 1:100.000 en los Ámbitos Territoriales de las subregiones de PDET

La **Tabla 7** presenta la extensión y representatividad de las zonas de manejo y las categorías ambientales de uso por ámbito territorial, de la cual se destacan algunos aspectos generales. La **Figuras 10** presenta el porcentaje del ámbito territorial ocupado por cada categoría y la **Figura 11** presenta, recíprocamente el porcentaje de la categoría en cada ámbito territorial.

Las subregiones de PDET tienen una extensión total de 39'077.298 hectáreas, de las cuales 30'176.023 hectáreas corresponden a Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA lo que representa el 77.22% de la extensión total de los PDET. En ellas se presentan las zonas de manejo ambiental de *Preservación*, *Restauración*, *Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad* y *Uso sostenible para el desarrollo*.

Áreas de la Franja de Estabilización de la Frontera agrícola, pertenecientes a la categoría ambiental de uso *Protección por Alta oferta de Servicios Ecosistémicos*, representan el 2,74% (1'069.009 ha) del territorio total de los PDET. Esta categoría permite cumplir con el objetivo del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz: “*actualizar, caracterizar el uso y, de ser necesario, ampliar el inventario de las áreas que deben tener un manejo especial ambiental*”.

En la franja de estabilización de la frontera agrícola, la categoría ambiental de uso predominante es la de *Protección con Uso Sostenible* que representa el 4% (1'564.999 ha) del área total de los territorios de PDET y está orientada al uso sostenible del bosque natural, mientras que la categoría de *Producción Sostenible* tiene una representación del 2,12% (829.733 ha) y la categoría de *Uso Productivo con Reconversión* tiene una representación del 2,71% (1'058.578 ha) orientadas a sistemas sostenibles productivos.

Categoría	AEIA (ha)	% en PDET	Franja de Estabilización (has)	% en PDET	Frontera Agrícola (has)	% en PDET	Total	% Total
Preservación	12.205.652	31,23%	0	0,00%	70.333	0,18%	12.275.985	31,41%
Restauración	2.798.116	7,16%	0	0,00%	126.732	0,32%	2.924.848	7,48%
Uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad	8.343.936	21,35%	0	0,00%	2.469.598	6,32%	10.813.534	27,67%
Uso sostenible para el desarrollo	1.673.425	4,28%	0	0,00%	2.488.231	6,37%	4.161.656	10,65%
Protección por Alta Oferta de SSEE	0	0,00%	1.069.009	2,74%	0	0,00%	1.069.009	2,74%
Protección con uso sostenible	0	0,00%	1.564.999	4,00%	0	0,00%	1.564.999	4,00%



Categoría	AEIA (ha)	% en PDET	Franja de Estabilización (has)	% en PDET	Frontera Agrícola (has)	% en PDET	Total	% Total
Uso productivo con protección	0	0,00%	0	0,00%	234.918	0,60%	234.918	0,60%
Uso productivo con reconversión	0	0,00%	1.058.578	2,71%	1.055.181	2,70%	2.113.760	5,41%
Uso productivo	0	0,00%	829.733	2,12%	3.089.365	7,91%	3.919.098	10,03%
Totales	25.021.129	64,03%	4.522.319	11,57%	9.534.358	24,40%	39.077.806	100,00%

Tabla 7. Áreas por Ámbito Territorial y por Categoría Fuente: MINAMBIENTE 2020

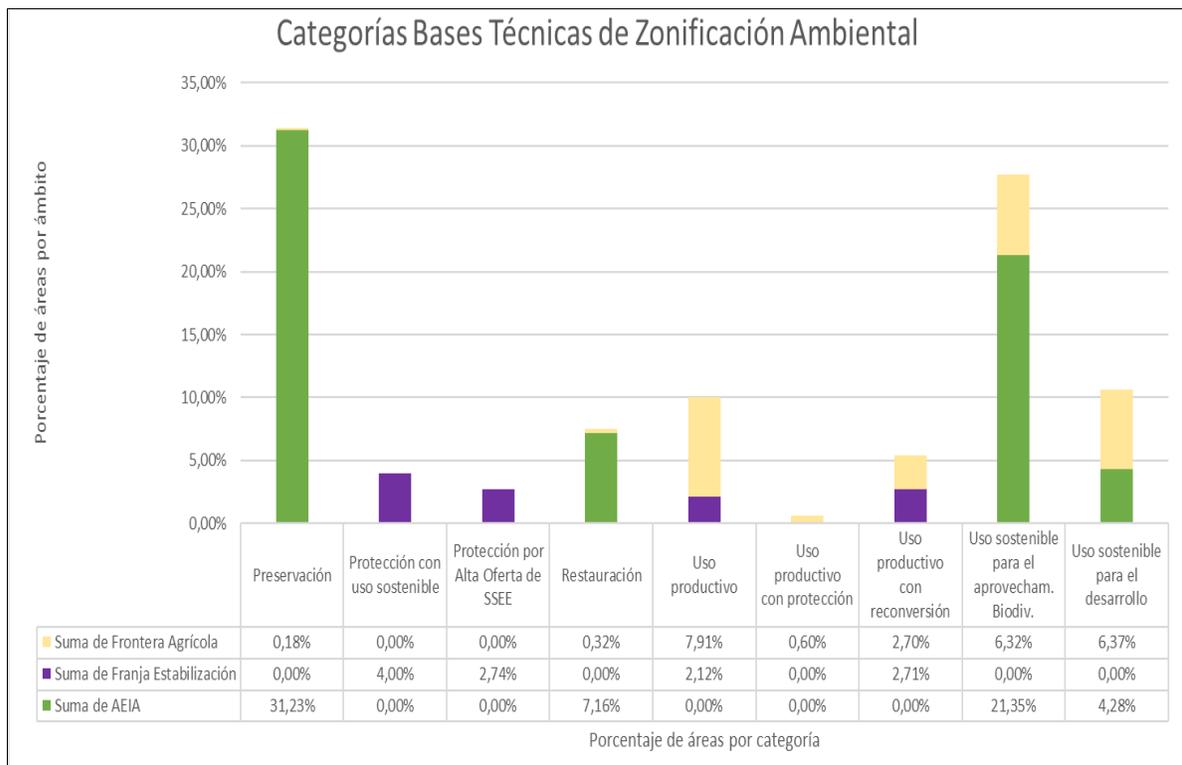


Figura 10. Porcentaje de Ámbito Territorial por Categoría. Fuente MINAMBIENTE 2020

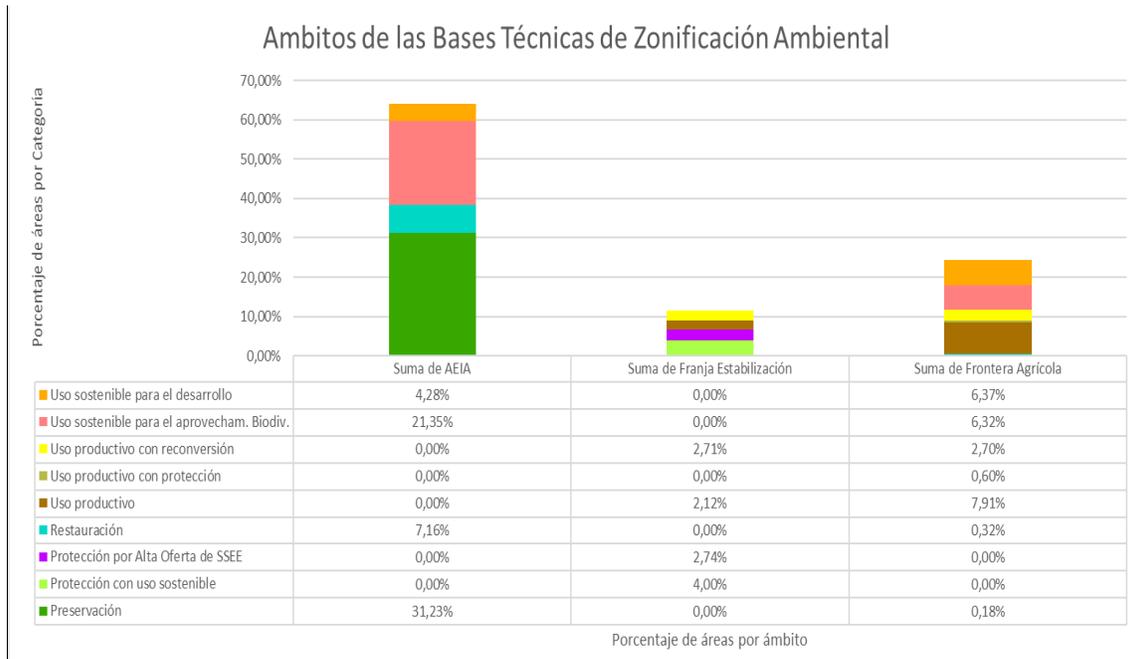


Figura 11. Porcentaje de Categorías por Ámbito Territorial. Fuente: MINAMBIENTE 2020



7. ACTORES, ESCENARIOS Y PROCESO PARTICIPATIVO

En concordancia con lo establecido por el Acuerdo Final de Paz, el Plan de Zonificación Ambiental desarrolló como elemento estructurante de su formulación procesos de participación con actores de diferentes niveles territoriales y tipos de organizaciones, los cuales se sintetizan a continuación.

NIVEL NACIONAL Y REGIONAL – PÚBLICO			
ACTORES	ESCENARIOS	OBJETIVOS	RESULTADOS
Entidades del SINA de los niveles nacional y regional	Talleres nacionales y regionales con entidades sectoriales, autoridades ambientales e institutos de investigación vinculados y adscritos al Ministerio de Ambiente, realizadas entre 2016 y 2017	Validar el enfoque conceptual y metodológico de los primeros resultados de las bases técnicas del plan.	Enfoque conceptual y metodológico validado
Autoridades sectoriales a cargo de los planes nacionales para el desarrollo de la RRI y Agencia de Renovación del Territorio - ART, a cargo de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR	Reuniones técnicas con la ANT, el MADR, el INVÍAS y la ART, realizadas en 2017 y 2018	Socializar y analizar la zonificación ambiental 1:100.000 (Minambiente y PNUD 2017, 2018) como una herramienta ambiental actualizada que orienta la territorialización de los planes nacionales sectoriales y de los PATR en las subregiones de PDET	Retroalimentación de la zonificación indicativa y divulgación del proceso del plan
Autoridades minero-energéticas (ANM, UPME, ANH, MME)	Reuniones técnicas con agencias del sector Minero Energético, realizadas entre 2017 y 2018	Socializar las Bases Técnicas y zonificación Ambiental a escala 1:100.000	Retroalimentación de la zonificación indicativa y divulgación del proceso del plan
Autoridades ambientales regionales con jurisdicción en las subregiones de PDET y Agencia de Renovación del Territorio – ART	Mesas técnicas con las Autoridades Ambientales y ART realizadas en 2017	Generar relacionamiento inicial de la ART con las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en las subregiones de PDET (CAR, PNN) y la socialización de la zonificación ambiental 1:100.000 (MINAMBIENTE y PNUD 2017).	Identificación de Corporaciones interesadas en desarrollar la zonificación ambiental a escala semidetallada (1:25.000) con el referente de la zonificación ambiental 1:100.000 y las CAR que, contando con una zonificación regional, estaban



NIVEL NACIONAL Y REGIONAL – PÚBLICO			
ACTORES	ESCENARIOS	OBJETIVOS	RESULTADOS
			interesadas en homologarlas a ésta
Autoridades ambientales, Entidades Territoriales, Agencia de Renovación del Territorio -ART y comunidades rurales representadas en los Enlaces territoriales de la ART y en líderes de las Juntas de Acción comunal	Mesas ambientales subregionales realizadas en 2018 y 2019 en los PDET, espacios convocados por la ART en el marco de la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR.	Obtener participativamente una síntesis ambiental regional, e identificar los principales conflictos socioambientales (territoriales), oportunidades económicas, organizaciones sociales y actores comunitarios de sostenibilidad ambiental.	Diagnóstico ambiental participativo

NIVEL COMUNITARIO			
ACTORES	ESCENARIOS	OBJETIVOS	RESULTADOS
Comunidades campesinas organizadas del nivel Nacional Regional y Local Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina –ANZORC	6 talleres (dos por ZRC) de participación comunitaria en Guaviare (Guaviare), Perijá Norte (Cesar) y Balboa (Cauca). 2018	Determinar las propias formas de ordenamiento ambiental y territorial de la Zona de Reserva Campesina identificando convergencias y divergencias con las bases técnicas del Plan de Zonificación Ambiental y construcción de la ruta de participación de las comunidades campesinas en el Plan de Zonificación Ambiental planteado en el Acuerdo.	<ol style="list-style-type: none"> Propuesta de ruta metodológica para la participación comunitaria en ZRC. Análisis de las bases técnicas del Plan de Zonificación Ambiental y propuestas de mejora, específicamente en lo relacionado a denominación de categorías. Identificación de acuerdos y discrepancias entre las categorías de las bases técnicas del plan y los usos reales del territorio.



NIVEL COMUNITARIO			
ACTORES	ESCENARIOS	OBJETIVOS	RESULTADOS
<p>Comunidades campesinas.</p> <p>Con apoyo de Cooperación Internacional</p>	<p>2 talleres por cada uno de los municipios de Caquetá involucrados (Albania, Curillo, Valparaiso)</p>	<p>Desarrollar Piloto de zonificación ambiental participativa a escala 1:25.000</p>	<p>1. Metodología de zonificación ambiental participativa</p> <p>2. Mapa de actores</p> <p>3. Zonificación participativa de los 3 municipios con categorías y lineamientos.</p>
<p>Acompañamiento a la fase subregional de los PDET con ART</p>	<p>Participación en el desarrollo de las fases subregionales de PDET y PATR desarrollada durante el 2018</p>	<p>Asegurar que las Bases Técnicas de Zonificación fueran consideradas en la definición de las iniciativas propuestas por los actores y dejar incluida como iniciativa la necesidad de desarrollar la zonificación ambiental participativa a escalas adecuadas.</p>	<p>Inclusión de la Zonificación a escala adecuada en los PDET: Putumayo, Urabá, Antioqueño, Pacífico y Frontera Nariñense, Alto Patía y Norte del Cauca, Sierra Nevada- Perijá- Zona Bananera, Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño, Pacifico Medio, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño</p>
<p>Comunidades Negras e Indígenas del Chocó Biogeográfico</p> <p>Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP. Grant con PNUD y Minambiente.</p>	<p>Talleres de construcción colectiva con comunidades negras e indígenas de los 5 departamentos que conforman la región del Chocó Biogeográfico. Proyecto desarrollado en 2019</p>	<p>Construir colectivamente opciones de desarrollo territorial en territorios colectivos étnicos, que faciliten el aprendizaje en doble vía de procesos de zonificación ambiental y permitan la identificación tanto de opciones productivas como de gobernanza territorial.</p>	<p>1. Ruta metodológica para participación de las comunidades étnicas;</p> <p>2. Identificación de conflictos;</p> <p>3. Portafolio de alternativas productivas en los territorios indígenas y negros de los municipios PDET del Chocó Biogeográfico, basadas en los usos ancestrales del territorio.</p>

Tabla 8. Actores, Objetivos y Resultados Participación PZA



Como producto de la participación pública y comunitaria en los distintos niveles se ajustaron las Bases Técnicas en cuanto a las categorías y lineamientos ambientales de uso; dicha participación, junto con la ponderación y análisis ambiental de cada subregión, permitió incorporar al PZA un enfoque territorial.

La construcción colectiva y el dialogo con los diferentes actores, orientaron elementos del PZA asociados con las alternativas productivas dando origen a nuevas categorías que abren posibilidades de uso a las comunidades que habitan los territorios PDET, al interior de AEIA y/o colindando con ellas.

La participación pública y comunitaria concebida como un proceso progresivo y permanente, continuará desarrollándose en la implementación, por lo cual hace parte del marco estratégico y operativo del PZA.

8. MARCO ESTRATÉGICO

El marco estratégico se compone de un conjunto de orientaciones estratégicas para el ordenamiento ambiental de los territorios de PDET y la implementación del Plan de zonificación ambiental, las cuales incluyen sus principios, objetivos, líneas estratégicas y acciones específicas para la gestión territorial definiendo las entidades responsables y los lineamientos de gestión, con base en las categorías ambientales de uso del territorio definidas por el Plan.

8.1 Principios

Transformación estructural del campo. Transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia para revertir los efectos del conflicto, cambiando las condiciones que han propiciado la violencia en los territorios, como son la concentración de la propiedad de la tierra, la exclusión y el atraso de las comunidades rurales.

Uso adecuado y acceso a tierras. Uso de las tierras de acuerdo con la vocación de los suelos o con su aptitud agropecuaria para el ordenamiento productivo en el marco del desarrollo sostenible y promover la formalización y distribución de tierras garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo, en particular de las mujeres rurales¹³ y de la población más vulnerable, regularizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Bienestar y buen vivir. Ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de los habitantes que habitan las zonas rurales, erradicación de la pobreza y satisfacción plena de las necesidades, de manera que se logre en el menor plazo posible que campesinos y comunidades étnicas alcancen una calidad de vida digna, con un enfoque territorial, de género y de diversidad étnica y cultural.

Priorización. Desarrollo agrario integral universal y ejecución priorizada en las poblaciones y los territorios más afectados por la miseria, el abandono y el conflicto. Especial atención a los derechos de las víctimas del conflicto, los infantes, las mujeres y las personas adultas mayores.

Enfoque territorial. Reconocimiento de las necesidades, características y particularidades ambientales, sociales, económicas y culturales de los territorios y las comunidades rurales, activando los capitales endógenos y la generación de valor agregado local.

¹³ Según lo establecido en la Ley 731 de 2002, "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales", *mujer rural* es toda aquella que, sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. Esta definición incluye a las mujeres campesinas, indígenas y afro, sin tierras o con tierra insuficiente.



Integralidad. Promoción de acciones conjuntas y coordinadas de los diferentes sectores administrativos del Estado que, con participación de las comunidades, generen acciones ambientales que impacten positivamente la producción de alimentos y el buen vivir.

Participación. Planeación, ejecución y seguimiento participativos para la incorporación en cada nivel e instancia de decisión la zonificación ambiental indicativa

Progresividad. Implementación de manera progresiva y flexible, desarrollo a través de procesos concertados y en armonía con los instrumentos de ordenamiento territorial adaptando sus objetivos a las condiciones de cada territorio y a las escalas de toma de decisión durante el proceso de ejecución.

Convergencia. Evaluación de la acción sectorial con relación a los demás sectores, determinantes de la zonificación ambiental, efectos sobre las AEIA y sobre el cierre de la frontera agrícola, en la perspectiva de su impacto territorial, objetivos compartidos de desarrollo sostenible y visión de largo plazo.

Escalas de mayor detalle. Las determinaciones de zonificación ambiental serán precisadas y desarrolladas en escalas de mayor detalle por las autoridades ambientales competentes, de acuerdo con las necesidades específicas de programas o proyectos.

8.2 Objetivo General

El Plan de Zonificación Ambiental tiene como objetivo orientar el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET para el desarrollo sostenible y equitativo y la generación de oportunidades a sus habitantes mediante la orientación de decisiones y actuaciones de la institucionalidad nacional y territorial relacionadas con la estabilización de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y la generación de alternativas productivas y de vida para la población campesina más afectada por el conflicto.

8.3 Objetivos Específicos y Líneas Estratégicas

Objetivos específicos se desarrollan mediante líneas estratégicas y un conjunto de acciones institucionales requeridas para implementar en forma participativa la zonificación ambiental que enriquezca, lleve a mayor detalle y desarrolle el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET propuesto por las categorías ambientales de uso de la zonificación ambiental indicativa y los lineamientos que derivan de ellas.

Los objetivos y líneas estratégicas asociadas orientan acciones de intervención territorial que apuntan al cierre de la frontera agrícola, la protección de las AEIA, la implementación de los procesos de ordenamiento social de la propiedad y la puesta en marcha de las potencialidades productivas de los territorios.



1. Promover y orientar el cierre y estabilización de la frontera agrícola en las subregiones y municipios de PDET

Estabilizar el avance de la frontera agrícola o, aún, revertir su expansión principalmente sobre Áreas Protegidas, Reservas Forestales de la Ley 2da de 1959 y ecosistemas estratégicos, requiere acciones de corto, mediano y largo plazo soportadas en una visión compartida por autoridades ambientales, agrarias, territoriales y de estabilización en torno del acceso a tierras, la formalización de la propiedad, la producción sostenible y la gobernanza ambiental en las subregiones de PDET.

Se plantean cuatro líneas estratégicas de las que se desprenden acciones coordinadas del Estado:

- Contribuir al ordenamiento productivo sostenible de áreas de la franja de estabilización y de las áreas condicionadas de la Frontera Agrícola en las AEIA que presenten condiciones para su desarrollo.
- Reducir los factores causantes de usos inadecuados del territorio en la Frontera agrícola, que incrementan su expansión.
- Incidir en los instrumentos de planificación territorial, ambiental, del desarrollo y sectoriales para el cierre y estabilización de la frontera agrícola.
- Focalizar procesos de acceso y formalización de tierras

2. Proteger y dar uso ambientalmente adecuado a las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA en las subregiones y municipios de PDET

Ampliar el inventario de AEIA para la protección, restauración y uso sostenible, a partir de áreas con alta oferta de servicios ecosistémicos, reducir las presiones que afectan la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos y caracterizar el uso actual de áreas que deben tener un manejo ambiental especial.

Para implementar el objetivo anterior se plantean dos líneas estratégicas para el desarrollo de acciones concertadas y coordinadas en el territorio:

- Ampliar y consolidar el inventario de AEIA incluyendo áreas de la Franja de estabilización con alta oferta de servicios ecosistémicos, mejorando la conectividad ecológica entre las AEIA y entre éstas y las zonas productivas y generando sinergias para el manejo integral del agua y de otros servicios ecosistémicos vitales para el desarrollo de proyectos productivos y la calidad de vida de la población.



- La promoción y fortalecimiento de la gestión de las Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA, que comprende la formulación de instrumentos de planificación de las AEIA y la actualización de los ya existentes, todos coordinados con los lineamientos ambientales definidos por el PZA, lo que incluye acciones y medidas preventivas con relación a los impactos potenciales derivados de la implementación de planes sectoriales o proyectos de intervención; así mismo contempla la definición de acciones encaminadas a la protección y uso sostenible de las AEIA y áreas de alta oferta de servicios ecosistémicos.

3. Orientar alternativas productivas equilibradas entre el medio ambiente, el bienestar y buen vivir de la población que ocupa y/o que colinda con las AEIA en las subregiones y municipios de PDET

La Reforma Rural Integral plantea la promoción y desarrollo de la producción agropecuaria sostenible y la prestación de servicios ambientales priorizando el rol de la economía campesina y la mujer, en el marco de la estabilización de la frontera agrícola.

El PND en el Pacto por la sostenibilidad establece el enfoque de “producir conservando y conservar produciendo” apuntando a un manejo más integral y menos exclusivo del suelo, buscando superar la dicotomía preservar-producir.

Las bases técnicas de la zonificación ambiental incorporan como base la delimitación de la frontera agrícola, donde al interior se encuentra la amplia oferta de suelos con vocación productiva y aquellos correspondientes a AEIA donde prevalecen categorías orientadas a garantizar la prestación de servicios ecosistémicos.

Una tercera zona, la denominada franja de estabilización corresponde a suelos que no están dentro de las dos anteriores. Al interior de estos ámbitos, establece categorías diferenciales de manejo que van desde la más estricta preservación hasta el uso productivo condicionado por los lineamientos ambientales de uso.

El PZA plantea tres líneas estratégicas que contribuyen a consolidar las actividades productivas en las áreas definidas por el Plan:

- La promoción de cadenas de valor asociadas tanto a las actividades agropecuarias como a su articulación con las derivadas de la prestación de servicios ambientales en AEIA, lo que implica la definición de programas de ordenamiento productivo, articulación y encadenamientos productivos sostenibles y programas de asistencia técnica enfocados al desarrollo económico y social compatible con las AEIA y áreas frágiles.
- Resulta indispensable la promoción de la economía forestal en áreas colindantes o dentro de AEIA; esto requerirá de acciones encaminadas al diseño e implementación de planes de ordenación forestal que aporten al establecimiento de áreas forestales productoras y áreas forestales protectoras, las que incluirán sus propios

lineamientos de uso basados en la zonificación Ambiental. Para este propósito también se hace necesario el decidido acompañamiento de los actores del territorio en el diseño de planes comunitarios de desarrollo productivo forestal que incluyan el manejo forestal sostenible por parte de grupos étnicos y comunidades campesinas.

- Acciones orientadas al desarrollo de modelos innovadores y diferenciales de aprovechamiento productivo sostenible del territorio en función de sus condiciones ambientales y la oferta relativa de servicios ecosistémicos orientadas por las categorías de PZA.

4. Fortalecer la gobernanza territorial en las subregiones y municipios PDET, para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental – PZA

El Plan de Zonificación Ambiental formula una propuesta orientadora para los actores públicos, privados y comunitarios en las diferentes escalas (Nacional, Regional y Local) para generar acciones que sean concordantes con el ordenamiento ambiental del territorio y su vocación productiva de acuerdo con las condiciones particulares de cada territorio PDET.

Si bien la zonificación ambiental es producto del mandato del Acuerdo Final de Paz, su implementación requiere que se incorpore en los sistemas de planificación nacional y local, así como generar las condiciones que faciliten la coordinación institucional y la actuación territorial convergente para la provisión de bienes y servicios públicos, la protección de las AEIA y el desarrollo de proyectos productivos.

En este sentido, la implementación del PZA requiere avanzar en la consolidación de un esquema de gobernanza que posibilite canales, reglas de juego y soportes técnicos, sociales y económicos para la toma de decisiones y para la ejecución de programas y proyectos. Para el efecto, el Plan propone 2 líneas estratégicas de acción:

- La articulación de las instituciones para lograr la efectiva implementación del PZA, promoviendo y fortaleciendo las instancias propias de participación en cada uno de los territorios PDET y articulando los propósitos de la Zonificación Ambiental con los diferentes espacios de diálogo y concertación creados en los territorios, en especial aquellos vigentes y con reconocimiento de los actores; este objetivo requiere del fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales que faciliten la comprensión y uso de los contenidos del PZA.
- La promoción y fortalecimiento de la participación comunitaria y ciudadana en los territorios PDET, como fundamento de una eficiente coordinación territorial para el desarrollo sostenible de los municipios priorizados, esto significa generar acciones para la apropiación de los contenidos de las bases técnicas por parte de los actores involucrados en el desarrollo de las apuestas del Acuerdo Final de Paz en los territorios PDET, el establecimiento de mecanismos de coordinación y la actuación



convergente y coordinada de las intervenciones en el territorio; en este orden de ideas, el PZA no crea una nueva institucionalidad, sino que busca insertarse en los marcos instrumentales, de competencias en las instancias ya existentes.

La implementación del Acuerdo Final de Paz se soporta en un proceso amplio de participación de las comunidades del campo; en este sentido, el PZA tiene como núcleo de su implementación lograr una participación activa y decisoria de las comunidades en la gestión de su territorio para lo cual se determina un conjunto de acciones especialmente orientadas a lograr mediante acuerdos comunitarios la implementación del PZA y adaptación de las bases técnicas a las condiciones particulares y los pactos para su seguimiento y cumplimiento.

Por último, y dada la importante presencia en extensión de territorios étnicos, se requiere en el marco de la cultura y leyes propias, de mecanismos para el manejo del suelo al interior de dichos territorios y la generación de sinergias para la protección de AEIA a su interior.

9. MARCO OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PZA

El marco operativo define cinco líneas de actuación transversales que dan soporte a las líneas estratégicas del Plan de Zonificación Ambiental.

La primera de ellas define las condiciones y arreglos institucionales para su implementación.

La segunda formula la estrategia territorial que define las acciones enfocadas en el territorio para la estabilización de la frontera agrícola y la protección de las áreas de especial interés ambiental.

La tercera define la estrategia de participación y las condiciones generales en las que se soporta la implementación como proceso amplio de participación ciudadana y de las instituciones regionales y locales

Una cuarta estrategia transversal define el conjunto de instrumentos y los mecanismos para su coordinación, armonización y aplicación en los territorios de PDET.

Por último, la estrategia de seguimiento que permite el monitoreo, evaluación y establecimiento de ajustes que garanticen el cumplimiento de los objetivos específicos del Plan.

9.1 Arreglos Institucionales para la Implementación

El logro de los objetivos y líneas estratégicas del Plan de Zonificación Ambiental depende en buena parte de la capacidad para generar acuerdos institucionales, dada la intersectorialidad del Plan y la alta interrelación con la estructura institucional para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En ese sentido, deberán desarrollarse arreglos institucionales para:

- Garantizar la divulgación y apropiación de los contenidos del Plan en la institucionalidad nacional.
- Incorporar el Plan de Zonificación Ambiental a la hoja de ruta de los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral y de los PATR, por parte de las entidades nacionales, territoriales, privadas o de otro orden, vinculadas a la implementación.

La **Figura 12** ilustra el esquema institucional.

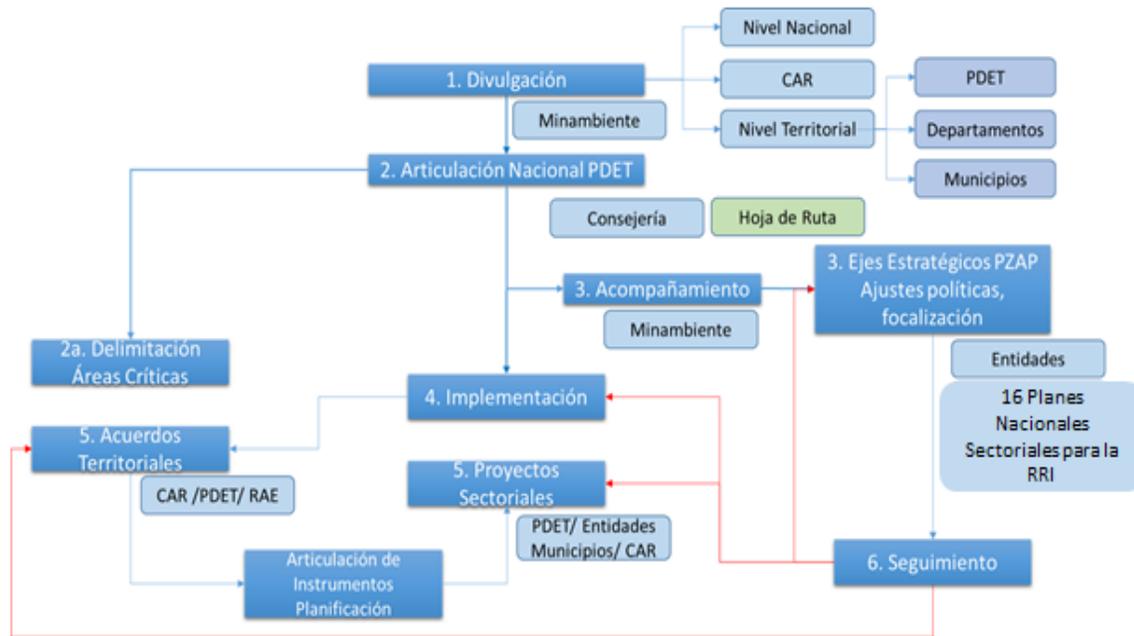


Figura 12. Esquema Institucional. Fuente: MINAMBIENTE 2020

9.1.1 Arreglos para la divulgación y apropiación del PZA

Una vez adoptado, el PZA requiere de un proceso amplio de promoción, difusión y divulgación con las entidades nacionales, enfocado a la apropiación de sus contenidos por parte de la institucionalidad y la incidencia en sus procesos de toma de decisión frente a los territorios PDET. Este proceso implica:

- Desarrollo de contenidos didácticos para la divulgación y promoción del Plan de Zonificación Ambiental, a cargo del Minambiente y dirigidos a las entidades implementadoras.
- Desarrollo de casos piloto de zonificación ambiental participativa para la validación y aplicación.

Este proceso deberá enfocarse a los siguientes actores nacionales

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
- ART / PNIS / ANT/ ADR
- Entidades sectoriales a cargo de los planes nacionales sectoriales para la Reforma Rural Integral
- Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

Temas por tratar:

- a) Incorporar el PZA dentro de los procesos internos de las entidades y en su aplicación en los PDET.
- b) Analizar dialogar y concertar con los sectores, particularmente el minero - energético y el agrícola, sobre el ordenamiento ambiental, productivo y extractivo de los territorios PDET.
- c) Establecer una ruta metodológica para la zonificación ambiental participativa, con instancias nacionales y regionales de representación étnica y campesina.
- d) Considerar el enfoque territorial de las comunidades, así como los lineamientos ambientales de uso propios en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental.
- e) Orientar la identificación de alternativas productivas sostenibles en articulación con las instituciones competentes y las comunidades rurales que habitan y/o que colindan con AEIA.
- f) Identificar los conflictos por uso, ocupación y tenencia de tierras por campesinos en AEIA y en territorios étnicos.
- g) Orientar la focalización de procesos de acceso a tierras y formalización en las subregiones de PDET.

9.1.2 Arreglos Institucionales para el desarrollo del Plan Marco de Implementación

Para su implementación, el PZA deberá integrarse a la estructura institucional de la implementación del Acuerdo Final de Paz y en especial a la ejecución del Plan Marco de Implementación. Al respecto, deberán realizarse las siguientes acciones:

- ***Rol de la Consejería para la Estabilización y la Hoja de Ruta***
 - a. El PZA es considerado como uno de los planes nacionales sectoriales para la Reforma Rural Integral. En relación con la Hoja de Ruta, el PZA constituye un instrumento orientador del ordenamiento ambiental, social y productivo de las subregiones y municipios de PDET y de la implementación de los PATR, los PNS y el PNIS; la coordinación de la Consejería y la articulación con el Minambiente son necesarias en lo relacionado con la orientación territorial de la estabilización.



- b. Deberán generarse acuerdos y compromisos con las entidades sectoriales para incorporar las bases técnicas en el desarrollo de los planes nacionales sectoriales y en los criterios de acceso a programas de fomento o intervención en territorio.

- ***Rol de las Entidades del Sector Ambiental***

El PZA es un instrumento que para las áreas PDET constituye un aporte al ordenamiento ambiental del territorio. En este marco se plantean las siguientes acciones institucionales para la implementación del PZA:

- a. El Minambiente como formulador del PZA y cabeza del sector le corresponde las acciones de orientación del PZA en cuanto los aspectos técnicos, retroalimentación y ajustes; el Minambiente deberá conformar un grupo base encargado de la gerencia y desarrollo del PZA, realizar la tutoría sobre los desarrollos técnicos y su aplicación. Este deberá ser conformado por la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Específicamente:

- Crear grupo para la gestión e implementación del PZA
 - Generar desarrollos técnicos complementarios al PZA
 - Generar los contenidos para la socialización del PZA
 - Articularse con la Consejería para la estabilización para incorporar el PZA como parte de la Hoja de Ruta
 - Coordinar con Parques Nacionales Naturales las acciones específicas del PZA con estas áreas.
 - Desarrollar instrumentos técnicos de seguimiento en cooperación con otras entidades.
 - Desarrollar instrumentos e incentivos (ej. PSA) aplicables al área del PZA
 - Coordinar con las entidades del sector agropecuario la implementación del Plan de Zonificación Ambiental y demás decisiones en el marco de su implementación.
- b. Corresponde al Minambiente liderar en la parte inicial el proceso de divulgación y apropiación por actores nacionales y territoriales del PZA.

Especialmente deberá encargarse de realizar un programa dirigido a las CAR con jurisdicción en las subregiones PDET para que éstas se conviertan en los líderes ambientales del PZA en los territorios.

- Desarrollar manuales técnicos y material de divulgación
 - Liderar el proceso de generación de capacidades a nivel de entidades nacionales
 - Liderar el proceso de generación de capacidades a las CAR
- c. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible serán las encargadas de incorporar el PZA en la gestión ambiental en los territorios PDET de su jurisdicción para lo cual deberán desarrollar las siguientes acciones:
- Incorporar el PZA en sus instrumentos de planeación.
 - Genera insumos que permite a las autoridades ambientales armonizar y/o actualizar las determinantes ambientales de su jurisdicción.
 - Detallar y bajar la escala de las categorías del Plan de Zonificación Ambiental.
 - Participar en la realización de los estudios de dinámica territorial y visión prospectiva que permitan identificar áreas y procesos críticos de expansión de la frontera agrícola.
 - Participar en la formulación de acuerdos comunitarios de uso en áreas críticas.
 - Reportar al Minambiente para efecto de seguimiento al PZA.

- ***Rol de la ART***

Como entidad coordinadora de la ejecución de los PATR en los territorios de PDET, la ART:

- a. En coordinación con el Minambiente incorporará las Bases técnicas del PZA en los procesos de toma de decisión y estructuración de proyectos para la implementación de los PDET y proveerá al Minambiente información espacializable (coordenadas y/o municipios, veredas) sobre los proyectos en ejecución derivados de los PATR
- b. Apoyará la articulación de Minambiente y las autoridades ambientales, con autoridades territoriales, entidades sectoriales y comunidades rurales en los procesos de ordenamiento ambiental, social y productivo de las subregiones y municipios de PDET, a partir de los escenarios de participación que hoy son generados por la ART.

De una manera general, la participación de la ART como entidad de apoyo en el desarrollo de acciones asociadas al Plan de Acción del PZA, está referida a la capacidad de articulación institucional y a los escenarios territoriales de



participación generados por la Agencia y el apoyo de los profesionales en territorio de la ART, en la identificación de áreas críticas y factores generadores del proceso de expansión de la frontera agropecuaria.

- ***Rol de las entidades sectoriales nacionales***

El PZA tiene un carácter orientador para los procesos de toma de decisiones de las entidades sectoriales nacionales en los territorios PDET, en desarrollo del Plan Marco de Implementación. En este contexto se plantean las siguientes acciones para las entidades encargadas de los planes nacionales sectoriales:

- a. Incorporar en los procesos de planificación de la inversión las bases técnicas del PZA.
- b. Incorporar en los criterios de acceso a programas de fomento o acceso a recursos, criterios territoriales relacionados con el PZA.
- c. Planificar y ejecutar los proyectos de provisión de bienes públicos de acuerdo con los criterios del PZA y buscando siempre evitar promover acciones de presión sobre las AEIA.
- d. Promover acciones de provisión de bienes públicos a las áreas determinadas como de vocación productiva en la franja de estabilización, que pueden incluirse a la frontera agrícola.

9.2 Estrategia transversal para la definición de criterios territoriales de implementación del PZA

El PZA ha identificado AEIA, delimitado la frontera agrícola, la franja de estabilización y ha formulado nueve categorías ambientales de uso para el ordenamiento ambiental del territorio.

Sin embargo, con el fin de cumplir los objetivos de cierre y estabilización de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y la promoción de las actividades productivas se requiere profundizar el conocimiento de las dinámicas territoriales para incidir en las causas de los fenómenos de deforestación y uso inadecuado del suelo.

En ese sentido la estrategia territorial del Plan de Zonificación Ambiental orienta la identificación territorial de dinámicas y fenómenos locales en el área de intervención y la priorización de áreas para la aplicación de instrumentos acciones coordinadas del Estado, comunidades, sector privado que contribuyan al cumplimiento de los objetivos

del PZA. Para el efecto se proponen como principales acciones las enunciadas en la **Figura 13**.

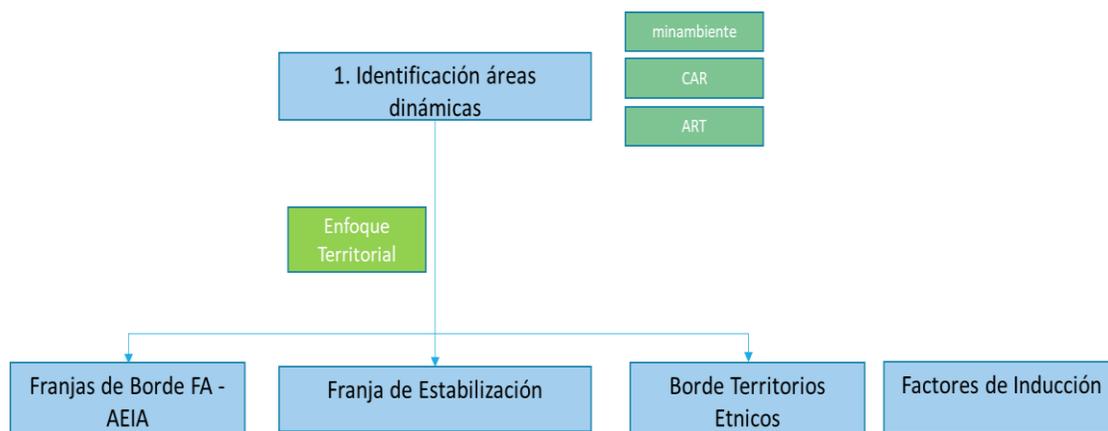


Figura 13. Acciones Estrategia Territorial. Fuente: MINAMBIENTE 2019

1. Identificación de la dinámica territorial

El Minambiente en coordinación con las CAR y con el apoyo de los diferentes actores en territorio identificará en cada subregión PDET, áreas críticas y factores generadores del proceso de expansión de la frontera agropecuaria.

a. *Actuaciones sobre bordes con AEIA*

Las zonas de borde entre las áreas de especial interés ambiental y áreas de desarrollo productivo constituyen las áreas con mayores dificultades para el manejo y control del uso adecuado del suelo y las dinámicas territoriales expansivas. En este sentido se requiere priorizar acciones integrales por parte del Estado, asociadas a:

- Priorizar en las áreas de borde aquellas que tienen las mayores presiones para promover acciones institucionales conjuntas
- Articular y coordinar con las acciones de control y prevención de la deforestación actualmente en marcha
- Articular con las acciones del Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos
- Minimizar el desarrollo de obras de infraestructura, vías etc., en áreas cercanas a los bordes
- Formular y gestionar pactos de borde basados en el desarrollo de los acuerdos comunitarios de uso del suelo



b. Actuaciones sobre la Franja de Estabilización

La franja de estabilización corresponde a las áreas que están por fuera de la frontera agrícola y que no son áreas de especial interés ambiental; en ese sentido, son áreas en las que a pesar de que se presentan importantes dinámicas no han definido sus condiciones de zonificación ambiental y tampoco se cuenta con arreglos institucionales para la definición de competencias de actuación.

La actuación sobre la franja de estabilización constituye una prioridad para disminuir las presiones sobre las áreas de especial interés ambiental mediante procesos de adjudicación de tierras y desarrollo de proyectos productivos para la población campesina; por tal razón se requiere orientar acciones coordinadas para:

- Realizar acuerdos comunitarios de uso del suelo
- Desarrollar acciones de adjudicación y formalización de tierras
- Ejecutar obras de infraestructura de riego en áreas que permitan un uso sostenible y cuyas prioridades se armonicen con las contempladas en el plan nacional de riego, de forma que se prioricen actividades que fomenten significativamente la productividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria.

c. Actuaciones sobre factores de inducción

Los factores de inducción comprenden aquellos componentes de tipo social, económico, político y de proyectos físico-espaciales que se convierten en factores que favorecen la expansión de la frontera agrícola sobre las áreas de especial interés ambiental. Al respecto se plantean las siguientes acciones:

- Influir en las decisiones de megaproyectos nacionales de infraestructura, minero-energéticos, entre otros, se tomen en cuenta consideraciones derivadas del PZA para no promover efectos indeseados de cambio del uso del suelo
- Monitorear acciones y proyectos público-privados en territorios PDET para evaluar su impacto sobre el cambio del uso del suelo
- Generar modelos predictivos que permitan anticiparse a procesos de cambio de uso del suelo
- Orientar las acciones de los PATR en áreas y zonas que promuevan efectos de concentración de la actividad hacia áreas de vocación productiva.



9.3 Estrategia Transversal de Participación Ciudadana

La participación social en las distintas iniciativas de desarrollo territorial, al igual que en otros instrumentos de planificación y ordenamiento dirigidos a consolidar la descentralización del Estado y fomentar la gobernanza en los territorios, ha tenido un avance muy significativo a partir del Acuerdo Final de Paz entre el Estado y las FARC-EP, el cual puso de manifiesto la importancia de una Reforma Rural Integral con amplia participación de los ciudadanos y en especial de aquellos ciudadanos rurales de zonas del conflicto.

La participación es una condición de la zonificación ambiental objeto del acuerdo; esto impone un compromiso institucional respecto a la definición de los mecanismos que permitan que los actores del territorio puedan conocer e incidir en la definición de la zonificación ambiental, apropiarse de los criterios de zonificación, establecer sus roles como autogestores y nutrir con la visión territorial los lineamientos ambientales de uso, de forma que se correspondan con las dinámicas sociales y ambientales de los diferentes territorios y a sus perspectivas futuras.

Con base en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera *“El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.”*

Para el Acuerdo, la sostenibilidad socioambiental de los territorios es el resultado de reconocer y tener en cuenta las necesidades, las características y particularidades sociales y económicas de territorios y comunidades. En el marco del plan de zonificación ambiental, se estaría hablando de una demanda social de servicios ecosistémicos.

9.3.1 Objetivos de la participación en la zonificación ambiental

El proceso de construcción de las bases técnicas que dan lugar al PZA tuvo como soporte un proceso de participación de entidades nacionales, territoriales y actores comunitarios, como se presentó en el numeral 5.5. Sin embargo, este proceso no se encuentra agotado y, por el contrario, requiere ser promovido para lograr establecer de manera específica en los territorios acuerdos sobre el uso del suelo y acuerdos para la implementación en los términos establecidos por este Plan.

En este sentido, son propósitos de la estrategia transversal de participación:



- Establecer una ruta metodológica para la zonificación ambiental participativa, con instancias nacionales, regionales y locales de representación étnica y campesina.
- Armonizar el enfoque territorial de las instituciones y comunidades con los lineamientos ambientales de uso para su incorporación en la zonificación ambiental participativa.
- Identificar y aportar en la gestión de los conflictos socioambientales en el territorio.
- Identificar y orientar alternativas productivas sostenibles para las comunidades rurales que habitan y/o que colindan con AEIA en coordinación con las instituciones locales regionales y nacionales competentes.
- Identificar convocar y asegurar la participación de la mujer como protagonistas del desarrollo y economía rural.
- Promover la participación y empoderamiento de los actores locales como autogestores de su desarrollo.

El logro de los objetivos estratégicos se apoya en una serie ordenada y planificada de actividades, cada una con enfoque diferencial de actores, propósitos y métodos, que permite a partir de la caracterización de los actores obtener los resultados proyectados.

9.3.2 Principios de la estrategia de participación para la zonificación ambiental

- **Convocatoria incluyente y diversa:** Este principio busca garantizar una participación amplia de diferentes sectores sociales de los municipios. Se propende así por la participación de sectores institucionales, productivos, sociales, ambientales, grupos étnicos, mujeres, jóvenes y demás sectores y grupos de interés que aporten desde su conocimiento y experiencia al proceso de zonificación Ambiental.
- **Perspectiva de construcción de paz territorial:** entendiendo la necesidad de avanzar en una Zonificación territorial que aporte a la construcción de paz territorial en los 170 municipios, la participación debe contar con elementos transversales para la identificación, gestión positiva de conflictos socio ambientales.
- **Articulación con el proceso PDET:** La Zonificación Ambiental Participativa se apoya en la estructura organizativa de los PDET, aprovechando el capital social, las plataformas de participación fortalecidas y creadas a través de este proceso y las capacidades instaladas en las comunidades.
- **Fortalecimiento de capacidades territoriales:** El proceso participativo de la Zonificación Ambiental desarrolla acciones de gestión del conocimiento en instituciones y comunidades que contribuyen al fortalecimiento de capacidades en el territorio para la implementación y sostenibilidad de los procesos PDET.

9.3.3 Procesos para la zonificación ambiental participativa

Los espacios de participación obedecen a dos grandes momentos, en primer lugar, la validación de los escenarios de zonificación ambiental propuestos en las bases técnicas, en especial lo relacionado con los lineamientos ambientales de uso; en segunda instancia la implementación de la zonificación ambiental participativa.

El logro de los objetivos propuestos deberá contar como mínimo con los siguientes procesos:

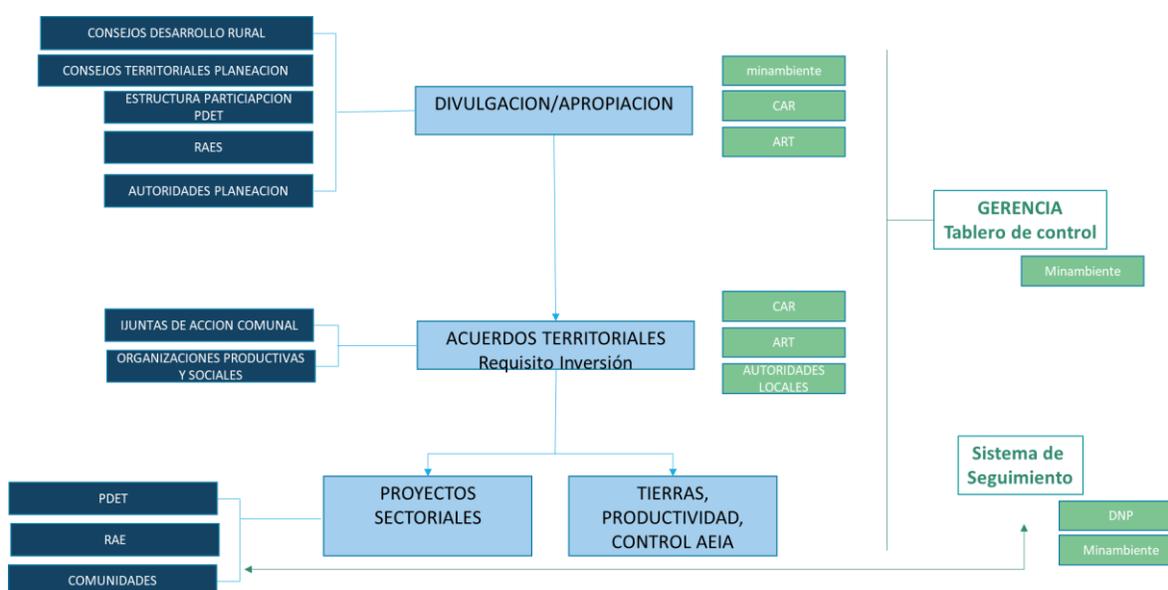


Figura 14. Estructura proceso de participación, Fuente: MINAMBIENTE 2020

1. Divulgación y Apropiación

El PZA una vez adoptado, requiere de un proceso amplio de difusión y divulgación en los territorios PDET, enfocado a la apropiación de sus contenidos por parte de los actores locales territoriales. Este proceso implica en primer lugar:

- a) Desarrollo de contenidos didácticos para la explicación de la zonificación ambiental, a cargo de Minambiente
- b) Multiplicación de contenidos a cargo de CAR
- c) Desarrollo de metodología para el ajuste y adopción territorial de acuerdos sobre uso del suelo, en cabeza del Minambiente y las CAR



Este proceso deberá enfocarse a los siguientes actores locales:

- a. Administraciones departamentales y municipales
- b. Consejos Territoriales de Planeación
- c. Consejos de Desarrollo Rural
- d. Instancias de participación de PDET (grupos motores)
- e. Líderes veredales
- f. Red de Aliados Estratégicos
- g. Organizaciones productivas y sociales
- h. Mesas Ambientales Regionales

2. Acuerdos (Pactos) Territoriales asociados al uso del suelo

Los acuerdos territoriales comunitarios buscan:

- a. Bajar la escala de la zonificación ambiental al contexto de las comunidades
- b. Generar compromisos entre los actores locales frente al manejo del territorio para garantizar un uso productivo, adecuado y sostenible
- c. Empoderar a las comunidades para gestionar la transformación del territorio y hacer veeduría a los procesos de uso del suelo y a inversiones del PDET en relación con uso del suelo.

El proceso de construcción de acuerdos tendrá los siguientes momentos:

Priorización de Subregiones PDET, las acciones se priorizarán en las subregiones donde se ha detectado un entorno favorable para el trabajo con comunidades e instituciones, esto por la facilidad de acceso a información y la disposición de trabajo colaborativo. Estas condiciones facilitan el diálogo entre el conocimiento técnico de Zonificación Ambiental con el saber local sobre las diferentes formas de organización y producción en el territorio objeto de análisis, lo que robustece las categorías y lineamientos de uso con la mirada territorial.

Esto no significa que no se trabajará en todas las subregiones PDET, ya que en la medida que se avance en las priorizadas se adelantará el proceso de aproximación con los actores de las otras subregiones para establecer las condiciones más favorables para el ejercicio participativo

Alistamiento y Diagnóstico, es el punto de partida de los espacios de participación, ya que implica el reconocimiento de los actores y la presentación de los propósitos de la Zonificación Ambiental y de los acuerdos mismos, de igual forma en esta etapa se recogerá información de primera mano que permitirá afinar los pasos siguientes de participación.



Construcción colectiva, desarrollo de acciones encaminadas a la formulación misma de los acuerdos territoriales y la zonificación ambiental participativa, en esta etapa cada actor tendrá la oportunidad de relacionarse con la Zonificación Indicativa del Plan y a partir de allí construir los lineamientos propios para su territorio, que serán llevados a los acuerdos. En esta etapa también se tendrán en cuenta las iniciativas de los sectores para implementación de proyectos en el territorio.

La validación se realiza a partir del acercamiento a los actores subregionales, regionales y nacionales capaces de orientar la construcción colectiva de los acuerdos y el enfoque territorial y sectorial de la Zonificación Ambiental Participativa, así como complementarlas y fortalecerlas. Esta validación permite además armonizar la mirada territorial con el desarrollo técnico de la zonificación ambiental complementándola con usos tradicionales del territorio, formas de ordenación comunitaria, ajustando de esta manera los lineamientos de conservación y de uso productivo para cada categoría definida en la Zonificación Ambiental Participativa y definiendo los criterios para los acuerdos territoriales.

Este proceso será orientado por Minambiente en coordinación con las CAR y con la participación de actores territoriales en el marco de los escenarios de participación generados por la ART:

- Administraciones departamentales y municipales (acompañan)
- Instancias de participación de PDET (grupos motores)
- Líderes veredales
- Organizaciones productivas y sociales
- Propietarios, poseedores, adjudicatarios de tierras
- Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.



10. IMPLEMENTACIÓN

La implementación comprende el conjunto de acciones desde la gestión de los compromisos del Acuerdo Final de Paz y desde los acuerdos territoriales plasmados en los PATR.

Este proceso comprende:

- La provisión de bienes y servicios públicos
- Las acciones tendientes a garantizar el acceso a la tierra y el uso adecuado del suelo
- El desarrollo de proyectos productivos

La ejecución deberá ser cuatripartita: Nación, entes locales, sector privado y comunidad.

10.1 Estrategia transversal para el relacionamiento del PZA y los instrumentos de la RRI, el ordenamiento territorial, la planeación del desarrollo y la planeación sectorial

El PZA como instrumento de planificación y gestión para el ordenamiento ambiental del territorio brinda orientaciones referentes a las condiciones ambientales y de uso adecuado del suelo. En relación con los demás instrumentos de planificación que hacen parte del sistema de planificación nacional y con los creados en el marco del Acuerdo Final de Paz, los elementos estructurantes del ordenamiento ambiental tienen dos dimensiones a ser desarrolladas:

La primera, hace relación a aportar determinantes y orientaciones a instrumentos del ordenamiento territorial; su armonización será fundamental para profundizar en los procesos de ordenamiento, mejorar su nivel de detalle, acercar las decisiones de uso adecuado a las condiciones particulares de cada territorio y facilitar los procesos de gestión e implementación, incluyendo la orientación en la provisión de bienes públicos en zonas rurales prevista en los planes de desarrollo.

Por otra parte, el PZA y sus bases técnicas aportan a los planes e instrumentos derivados del Acuerdo Final de Paz la dimensión territorial en cuanto los manejos diferenciales en relación con las condiciones ambientales y de uso adecuado.

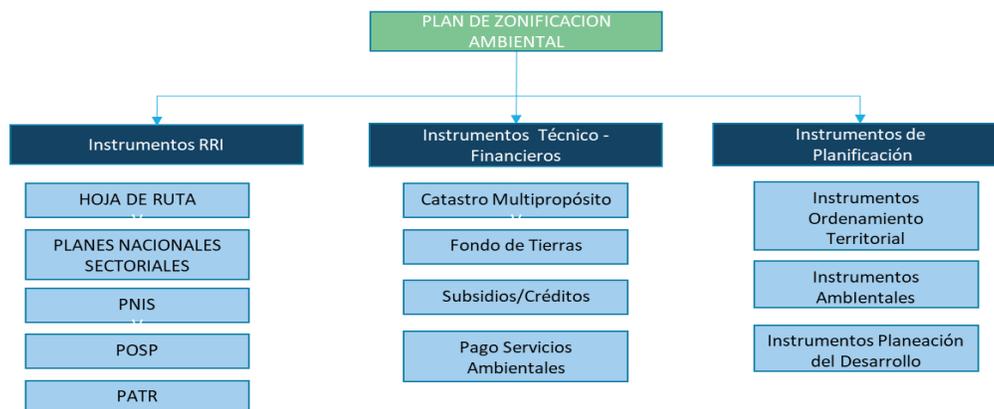


Figura 15. Relación del PZA e Instrumentos, Fuente: MINAMBIENTE 2019

10.2 Articulación con los instrumentos derivados de la RRI

1. Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta es entendida como “una herramienta que articulará los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo Final con los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los diferentes mecanismos de financiación y ejecución, de manera que se garantice la concurrencia de entidades y recursos y se consolide la acción coordinada del Gobierno Nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET” (DNP, 2018)

El PZA y las bases técnicas constituyen el instrumento que orienta la territorialización de las acciones consignadas en la hoja de ruta y por tanto debe ser incorporado como parte integral para ser aplicado en la implementación de programas y proyectos, en particular los planes nacionales sectoriales.

Por otra parte, las bases técnicas constituyen un insumo a los ejercicios prospectivos y construcción de visiones territoriales, base territorial sobre la cual será posible igualmente construir los acuerdos territoriales comunitarios asociados a uso del suelo y provisión de bienes públicos.



2. Planes De Acción Para La Transformación Regional - PATR

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial se constituyeron como un proceso participativo de construcción del territorio, focalizado en el conocimiento físico y cultural de las comunidades víctimas del conflicto y actores territoriales de 170 municipios priorizados y agrupados en 16 subregiones. Con el resultado obtenido de estos procesos se firmaron los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR- en donde se incluyen las iniciativas de índole subregional y se recogen las pactadas en las fases municipal y étnicas.

El Plan de Zonificación Ambiental se constituye en la base de un primer análisis de factibilidad de las iniciativas propuestas, ya que permitirá definir las áreas que deben ser protegidas o tener un manejo especial por su condición ambiental y por ende que se deben articular a los proyectos de carácter ambiental y estar excluidas como áreas para la implementación de proyectos productivos que puedan afectar los recursos naturales en el territorio.

Así mismo ha de incorporarse con el fin de conocer las aptitudes del suelo, y por ende la clasificación que él mismo recibe para el emplazamiento – o no de proyectos productivos sostenibles en el tiempo, de acuerdo con la caracterización técnica del territorio y las condiciones sociales del mismo.

3. Planes De Ordenamiento Social De La Propiedad

El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad (en adelante PNFMP), estructurado a nivel sectorial de forma coordinada entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, contiene los objetivos, lineamientos, la ruta de actuación y los recursos necesarios para avanzar en la formalización masiva de la propiedad rural y en el acceso a tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo en cuenta las metas planteadas en el punto 1 del Acuerdo Final y en los planes de acción cuatrienales de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), de acuerdo con el alcance de sus funciones, dados los ajustes normativos que determinan que la gestión final de varios procedimientos se dé en sede judicial en relación con los procesos agrarios y de formalización de propiedad rural privada cuando se presenten oposiciones.

Adicionalmente, en el PNFMP se identifican los principales retos y cuellos de botella que deben ser superados para su efectivo cumplimiento.

En ese sentido, debe articularse con el Plan de Zonificación Ambiental, entendido este como un conjunto de orientaciones técnicas de planificación ambiental, contenidas en una zonificación ambiental indicativa y un conjunto de estrategias y acciones para armonizar y orientar los programas, planes y acciones en los territorios priorizados, que permitan orientar la materialización del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los



trabajadores agrarios, tal como lo consagra la Constitución Política de Colombia con especial énfasis en zonas con mayores índices de informalidad en la tenencia de la tierra y territorios PDET, con el fin de otorgar seguridad jurídica en las relaciones de tenencia de la tierra atendiendo a las particularidades territoriales y a las necesidades poblacionales en las zonas de intervención.

4. Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC

La reparación colectiva ha de comprenderse como el reconocimiento y la dignificación de las organizaciones sociales y políticas, grupos y comunidades que han sufrido un daño colectivo, es decir afectaciones negativas en contexto social, comunitario o cultural producto del conflicto armado. Estas afectaciones se asocian a las transformaciones que generan sufrimiento, pérdida, transformación negativa de vida, menoscabo de recursos que impidan la construcción de un futuro próspero para las comunidades. Es decir, el mismo se genera cuando hay afectación sobre el bien de la comunidad o de un bien común que impida el disfrute del mismo; y es únicamente la comunidad quien puede realizar los reclamos por daños colectivos.

El PZA puede aportar a los procesos adelantados en los PIRC, al delimitar zonas potenciales, por medio de criterios técnicos de análisis de sensibilidad ambiental, tanto para la fase de diagnóstico del daño como para las fases de implementación y seguimiento de los mismos. Estos proyectos han de ir acorde a las categorías definidas en la zonificación ambiental y han de responder acorde a las particularidades del entorno a desarrollarse.

5. Planes de acción del programa nacional integral de sustitución voluntaria - PNIS

En el Acuerdo Final se desarrollan 6 ejes relacionados con temas fundamentales para alcanzar una paz estable y duradera, en el punto cuatro denominado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, se establece que un mecanismo fundamental es la creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS, que ha de realizarse de manera conjunta, y voluntaria, con el fin de generar condiciones de bienestar. El PNIS tiene un alcance nacional, pero desde la fase de alistamiento se realiza una priorización siguiendo el orden establecido, i) Zonas priorizadas en el marco de los PDET, ii) Densidad de cultivos de uso ilícito y de población, iii) Parques Nacionales Naturales según normatividad vigente y iv) Comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

La zonificación ambiental participativa toma un papel fundamental al momento de relacionarse con los PNIS, ya que los predios en donde se realice la sustitución de cultivos ilícitos serán de potencial aprovechamiento para el emplazamiento de nuevos proyectos

asociados al proceso PDET; y para que los mismos sean incidentes y atraigan un verdadero desarrollo a las comunidades, han de articularse ambiental y socialmente al territorio.

10.3 Articulación con los instrumentos de planificación

1. Con el Ordenamiento Territorial

El Plan de Zonificación Ambiental presenta en sus bases técnicas la definición de zonas y categorías de ordenamiento ambiental en escala 1:100.000 la cual tiene un carácter indicativo. Los resultados constituyen un insumo para la toma de decisiones del ordenamiento territorial; para que dicha zonificación adquiera la fuerza necesaria para convertirse en orientadora del desarrollo territorial requiere de su incorporación dentro de los instrumentos del ordenamiento territorial en el nivel nacional como departamental, regional y municipal:

- a. En relación con la Política General de Ordenamiento Territorial a nivel nacional que se encuentra actualmente en formulación se requieren acciones para que la zonificación sea incorporada como un instrumento orientador dentro de las áreas de PDET.
- b. En relación con los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT), la zonificación ambiental permite incorporar en una escala adecuada orientaciones de carácter ambiental que sirvan para la formulación de directrices para la conservación y protección del medio ambiente y recursos naturales, y la realización de programas enfocados al desarrollo productivo y a la localización de bienes y servicios de soporte a la población y las actividades productivas. En este sentido, se requiere la gestión para realizar la incorporación en los PDOT que aún no han sido formulados y como herramienta de planificación en las secretarías de planeación y desarrollo en aquellos departamentos en los cuales ya fue adoptado.
- c. A nivel municipal, en la formulación del componente rural de los Planes de Ordenamiento Territoriales, se podrán incorporar las categorías de zonificación ambiental de manera directa o en cumplimiento de las determinantes ambientales emitidas por la corporación ambiental; sin embargo, será necesario su ajuste para llevarlas a escala adecuada según la legislación de ordenamiento territorial. De todas maneras, las categorías de la zonificación ambiental pueden ser armonizadas en el proceso de concertación de asuntos ambientales para el OT con la Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible.



- d. En el caso que ya se cuente con planes de ordenamiento revisados, las categorías de zonificación ambiental podrán ser insumo para las unidades de planificación rural (UPR). Las UPR constituyen un instrumento técnico, parte del sistema de planificación municipal, con capacidad de “bajar” la información de zonificación ambiental, darle validez legal y servir de base a los pactos (Acuerdos Territoriales Comunitarios) que se plantean sobre el territorio en relación con la protección de AEIA y el manejo de áreas productivas.

2. Articulación con Planes de Desarrollo

Los Planes de Desarrollo en la escala departamental y municipal establecen las estrategias de desarrollo para el periodo de las administraciones departamentales y municipales y los programas y proyectos a ser ejecutados en el periodo mediante el plan plurianual de inversiones.

La zonificación ambiental constituye un insumo en los siguientes aspectos:

- a. Permite orientar territorialmente las inversiones en bienes públicos y servicios que se planteen para las zonas rurales, de acuerdo con sus condiciones de localización en la franja de estabilización, AEIA o dentro de la frontera agrícola.
- b. Los programas de apoyo técnico, asignación de recursos, podrán fijar condiciones de acceso que involucren territorialmente las categorías de zonificación ambiental para lograr focalizar de mejor manera los recursos.

3. Articulación con instrumentos de planificación ambiental

- a. La zonificación ambiental aporta orientaciones a los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los Planes de Acción Cuatrienal y el Presupuesto anual de rentas y gastos (PARG) en relación con los siguientes aspectos:
 - a. Identificación de áreas de especial interés ambiental
 - b. Áreas de alta oferta de servicios ecosistémicos
 - c. Áreas con mayores dinámicas socioambientales

Su incorporación en los instrumentos anteriormente anotados permitirá focalizar mejor la inversión ambiental en las respectivas jurisdicciones y generar los programas de profundización en planificación, generación de nuevas declaratorias, asistencia técnica para el ordenamiento ambiental.



- b. Los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) deberán incorporar en su diagnóstico los insumos técnicos de la zonificación ambiental e incorporar las categorías de manejo como insumo para la fase prospectiva y de formulación, en las áreas objeto de los PDET. Su incorporación como parte de los POMCA, contribuirá a la legitimación e incorporación dentro del sistema de planificación territorial. Se debe buscar la armonización entre las categorías de la zonificación ambiental definidas en el plan de zonificación y las categorías definidas en la metodología para el desarrollo y formulación de POMCA, ya que el ejercicio resultante del plan de zonificación ambiental puede aplicar en todas las fases de formulación o actualización del instrumento del POMCA.
- c. La zonificación ambiental se desprende de los postulados de la PNGIBSE; para la implementación de las zonas y categorías de zonificación ambiental, se requiere de la articulación dentro del sector ambiental con otros tipos de políticas y planes; en especial para las zonas PDET objeto del PZA, se requiere la instrumentalización a través de las acciones del Plan Nacional de Restauración, la política forestal, el Plan de Control de la Deforestación.

10.4 Articulación con instrumentos técnicos y financieros

Dentro del amplio conjunto de instrumentos técnicos y financieros que pueden ser aplicados en los territorios objeto del PZA, se destacan cuatro con los cuales se tienen fuertes interrelaciones e interdependencias:

- Catastro Multipropósito

El Catastro Multipropósito como sistema de información que registra datos actualizados de la tierra es un instrumento fundamental para el ejercicio de la gestión pública multisectorial como la planeación social y económica, el ordenamiento territorial y la correcta gestión del suelo; contribuir con la formalización, seguridad jurídica y desconcentración de la propiedad inmueble; (3) proporcionar información predial que permita revelar la valoración económica de los predios, para facilitar la transparencia de los mercados de tierras, así como la eficiencia en la gestión fiscal en todos los órdenes; y (4) poner a disposición de la sociedad información homogénea y comprensiva sobre los predios y sobre las variables que se le integren (Gobierno de Colombia, 2017)

El PZA constituye una herramienta de carácter territorial que orienta en primer lugar decisiones para la realización del barrido en las regiones y municipios priorizados y, en segundo lugar, aporta información técnica acerca de las condiciones ambientales, de oferta



de servicios ecosistémicos y condiciones para las actividades productivas. A su vez, el catastro multipropósito, aportará información de mayor detalle al PZA para “bajar” a escalas de mayor detalle y particularmente para lograr los acuerdos territoriales comunitarios alrededor de un uso adecuado del suelo.

- Fondo de Tierras

El Fondo de Tierras como instrumento operativo de la política de democratización del acceso a la tierra se nutre entre otros de las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959, las tierras baldías con vocación agraria que se definan a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial o las que lleguen por procesos de extinción de dominio.

El PZA brinda al Fondo de Tierras criterios y orientaciones en cuanto las condiciones territoriales dentro de la frontera agrícola y especialmente en la denominada franja de estabilización al igual que de las áreas de especial interés ambiental, facilitando su gestión en cuanto una primera aproximación al establecimiento de condiciones de viabilidad para desarrollo productivo.

- Subsidios, Créditos y Asistencia Técnica

Dentro de los mecanismos previstos para la democratización del suelo, además de procesos de adjudicación, se han establecido mecanismos de subsidio y crédito; de otra parte, desde el sector agropecuario se dispone de instrumentos similares para el desarrollo y fomento de proyectos productivos agropecuarios.

La incorporación de criterios territoriales derivados del PZA como parte de las condiciones de acceso a recursos de subsidio, crédito o asistencia técnica permite una mayor coherencia de los instrumentos de fomento con la función social y ecológica del suelo. En tal sentido, el PZA aporta desde las categorías de zonificación ambiental, las condiciones generales de manejo ambiental del territorio, que, si además se vinculan con el modelo de ordenamiento territorial rural, permitirán que se promueva un uso adecuado y sostenible del suelo.

- Pagos por Servicios Ambientales - PSA

Los Pagos por Servicios Ambientales, reglamentados por el Decreto 1007 del 2018 como reconocimiento en dinero o en especie que realizan los interesados de servicios ambientales



a los propietarios o poseedores con el fin de incentivar acciones de preservación y restauración en áreas estratégicas.

El PZA define categorías de preservación y restauración a las que es posible aplicar este instrumento, bien sea para conservar coberturas naturales y la biodiversidad o para restaurar coberturas en áreas que hayan sido degradadas o deforestadas. De esta manera, el PZA puede orientar a las autoridades ambientales en la aplicación de este instrumento.



11. ESTRATEGIA TRANSVERSAL PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y evaluación del Plan de Zonificación Ambiental implica dos retos principales: el primero de ellos el de la relación con los sistemas de seguimiento y evaluación definidos dentro del desarrollo del Acuerdo Final de Paz; el segundo, la articulación con el sistema interno de seguimiento y evaluación en el marco del Sistema de Información Ambiental y los propios indicadores del PZA y sistema para evaluación.

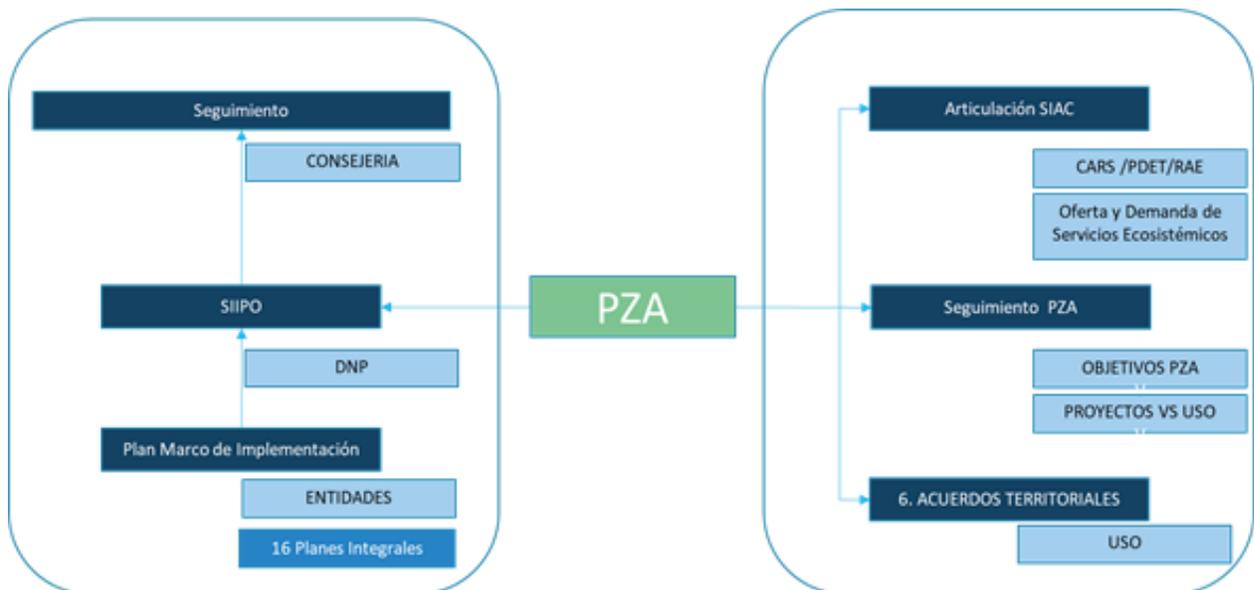


Figura 16. Esquema Seguimiento y Evaluación PZA. Fuente: MINAMBIENTE 2019

1. *Articulación con los sistemas de seguimiento del Acuerdo de Paz.*

La política Paz con Legalidad establece que “En la medida en que se articulen los instrumentos de planeación y gestión, será más sencilla y coordinada la comunicación entre los múltiples sistemas de seguimiento y monitoreo para la implementación” (Presidencia de la República, 2018)

La complejidad de la implementación del posconflicto en cuanto involucra no solo la gran cantidad de compromisos plasmados en el Plan Marco de Implementación - PMI sino por las numerosas instituciones que participan en los niveles nacional, departamental y municipal, requiere de un alto esfuerzo de coordinación.



Para esto, se ha definido que será el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el encargado de manejar el Sistema de Información para el Posconflicto (SIPO). La administración y funcionamiento del SIPO está en cabeza del DNP, Decreto 1778 del 2020, donde además se establece los lineamientos para el seguimiento físico y financiero en la implementación del Acuerdo de Paz

Además, el Plan de Zonificación Ambiental desde el Ministerio de Ambiente, debe realizar las acciones para su articulación con el SIPO en términos de reporte en lo de su competencia y a la vez recibir salidas de información del SIPO que le permitan alimentar su sistema interno de seguimiento. En ese sentido, deberán realizarse las siguientes acciones:

- a. Minambiente deberá definir indicadores del PZA para ser incorporados en el sistema de seguimiento del DNP que den cuenta de los objetivos del PZA, el cual aparece inicialmente como Plan Sectorial. Este deberá articularse con los objetivos de conservación de AEIA, control de frontera agrícola y desarrollo de proyectos productivos¹⁴.
- b. Minambiente, en conjunto con la ART, CPEC y DNP; impulsaran los mecanismos de articulación institucional a partir de las herramientas vigentes. Se puede valorar la relación entre la ejecución de los programas y proyectos para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, el PMI y los PATR subregionales en relación con las categorías de uso del suelo del PZA.
- c. El proceso de planeación anual de la intervención de los planes nacionales sectoriales tomará como base los lineamientos y las bases del Plan Zonificación Ambiental. Lo anterior, se llevará a cabo en el marco de lo dispuesto en el artículo 2.2.14.2.2.1.4 del Decreto 1778 de 2020. La Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente definirán los lineamientos para llevar a cabo el proceso.

2. *Sistema de Seguimiento Interno del PZA*

Para poder contar con la posibilidad de evaluación e impacto del Plan de Zonificación Ambiental, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible generar los indicadores y sistema propios. En el sector, el Sistema de Información Ambiental para Colombia – SIAC para el seguimiento de la calidad y estado de los recursos

¹⁴ La batería de indicadores de seguimiento al PZA, se formulará como máximo 6 meses después del cierre técnico.



naturales y el ambiente gestiona la información a nivel nacional sobre el estado, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad del ambiente, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano”. El PZA ha sido construido con información oficial relacionada con recursos naturales, razón por la cual desde este sistema se contaría con las facilidades para su manejo.

El seguimiento y evaluación de la zonificación debería orientarse mediante las siguientes acciones:

- a. Para realizar el seguimiento a los cambios en las dinámicas del territorio en relación con la propuesta del PZA, revisar la información del SIAC y proponer ajustes hacia un modo territorializado de zonas PDET (o a nivel nacional), dado que estas zonas son las más altas en servicios ecosistémicos y más vulnerables a las dinámicas socioeconómicas. Se tomaría como base la información utilizada en cuanto oferta y demanda. Su seguimiento y actualización sería a mediano plazo, en función de la disponibilidad de actualización de información.
- b. El segundo frente de trabajo se relaciona con la realización del seguimiento a las dinámicas en territorio para poder cruzar con las disposiciones del PZA. A este respecto, dos aspectos deberían ser monitoreados: el primero, el relacionado con el uso del suelo y sus dinámicas y el segundo con la localización de proyectos derivados de los planes nacionales y otras intervenciones.
- c. En relación con el seguimiento a las dinámicas de uso, se propone el seguimiento mediante tecnologías satelitales, las cuales pueden ser compartidas con sectores como agricultura o la articulación con los sistemas de seguimiento a cultivos ilícitos y deforestación.
- d. Como principal mecanismo operativo en territorio del PZA, se encuentran los Acuerdos Comunitarios para el Uso del Suelo, que además de ser instrumento de gestión, permite bajar a territorio las bases de zonificación y adaptarlas a las condiciones de cada zona. Desde esta perspectiva su seguimiento es central para medir el avance en la implementación del PZA. Al respecto, con las CAR de las respectivas jurisdicciones en territorios PDET, se establecerán indicadores y protocolos de manejo de información en relación con los procesos de gestión de la zonificación y el logro y seguimiento a los acuerdos comunitarios de uso.



12. PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción comprende la hoja de ruta interna del Plan de Zonificación Ambiental para su implementación en los territorios PDET.

El Plan de Zonificación Ambiental se establece hasta el año 2031 de acuerdo con lo que definen los PDET para su implementación.

El Plan de Acción con las acciones principales para su implementación se elaboró a partir del marco estratégico definido en el capítulo ocho. El Plan de Acción contiene las acciones que soportan la realización de los objetivos y líneas estratégicas del Plan.

En relación con las inversiones estimadas, se incluyen en el PZA aquellas específicamente atinentes al sector ambiental. La ejecución de proyectos sectoriales, de promoción de actividades productivas hacen parte de los recursos de las entidades sectoriales.



Tabla 9. Plan de Acción

LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
OBJETIVO 1. PROMOVER Y ORIENTAR EL CIERRE Y ESTABILIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA EN LAS SUBREGIONES Y MUNICIPIOS PDET					
O1LE1. Contribuir al ordenamiento productivo sostenible de áreas de la Franja de estabilización y de las áreas condicionadas de la Frontera agrícola en las AEIA que presenten condiciones de desarrollo en las subregiones y municipios de PDET	1	Socializar la frontera agrícola, promoviendo su articulación con otros instrumentos de planificación sectorial.	CORTO PLAZO (PERIÓDICO)	MINAGRICULTURA MINAMBIENTE	UPRA
	2	Actualizar la frontera con base en los resultados del Plan de zonificación ambiental y otros insumos técnicos y jurídicos proporcionados por autoridades ambientales y entidades encargadas de procesos de ordenamiento social de la propiedad.	CORTO PLAZO (PERIÓDICO)	UPRA	MINAGRICULTURA -MINAMBIENTE
	3	Realizar evaluaciones de aptitud para el ordenamiento productivo, articuladas con los ejercicios nacionales o territoriales, en zonas que pueden ser incorporadas a la frontera agrícola, según resultados del Plan de zonificación ambiental.	MEDIANO PLAZO (PERIÓDICO)	UPRA	MINAGRICULTURA - MINAMBIENTE

¹⁵ Las entidades de apoyo que no participaron en la elaboración del plan de acción serán invitadas formalmente por MINAMBIENTE o MINAGRICULTURA (cuando aplique) para colaborar en el desarrollo de la respectiva actividad.



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
	4	Formular lineamientos para programas de reconversión productiva agropecuaria teniendo en cuenta el Plan de Zonificación Ambiental.	MEDIANO PLAZO (PERIÓDICO)	UPRA	MINAGRICULTURA - MINAMBIENTE - CAR - GOBERNACIONES - ALCALDÍAS
	5	Generar los lineamientos de reconversión de actividades agropecuarias y realizar el seguimiento en el marco de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA y del Plan de Zonificación Ambiental, incluyendo herramientas de manejo del paisaje, alternativas de uso y aprovechamiento sostenible.	PERIÓDICO	MINAGRICULTURA	ADR - UPRA
O1LE2. Reducir los factores causantes de usos inadecuados del territorio en la Frontera agrícola, que incrementan su expansión en las subregiones y municipios de PDET	6	Diseñar e implementar Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural – PIDAR que fomenten el cierre y estabilización de la frontera agrícola en los municipios PDET, considerando lo identificado por el Plan de Zonificación Ambiental	PERIÓDICO	ADR	MINAGRICULTURA - MINAMBIENTE - ENTES TERRITORIALES.
	7	Formular lineamientos ambientales para la transformación de conflictos socioambientales en las subregiones y municipios PDET teniendo en cuenta el Plan de Zonificación Ambiental.	CORTO PLAZO	MINAMBIENTE	CAR - MINAGRICULTURA - UPRA - ADR - AGROSAVIA.



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
	8	Establecer el otorgamiento de derechos de uso en el marco del acuerdo 058 de 2018 y su modificación mediante el acuerdo 118 de 2020 teniendo en cuenta el Plan de Zonificación Ambiental.	PERMANENTE	ANT	MINAMBIENTE - CAR
	9	Implementar la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - EICD, incorporando consideraciones ambientales derivadas del Plan de Zonificación Ambiental.	LARGO PLAZO	MINAMBIENTE	MINAGRICULTURA - MINMINAS - MINTRANSPORTE Y ENTIDADES ADSCRITAS - ART - ENTES TERRITORIALES
O1LE3. Incidir en los instrumentos de planificación territorial, ambiental, del desarrollo y sectoriales para el cierre y estabilización de la frontera agrícola en las subregiones y municipios de PDET	10	Promover la incorporación del Plan de Zonificación Ambiental en los instrumentos de planificación ambiental regional y municipal de las subregiones y municipios PDET.	PERIÓDICO	MINAMBIENTE	CAR - DNP - MINVIVIENDA - ENTIDADES TERRITORIALES
	11	Promover la incorporación, articulación y socialización del Plan de Zonificación Ambiental en los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, en los niveles regional, departamental y municipal.	PERIÓDICO	MINAMBIENTE - CAR	ENTIDADES TERRITORIALES
	12	Incorporar criterios técnicos derivados del Plan de Zonificación Ambiental en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS.	PERIÓDICO	MINAMBIENTE	PNIS-CAR



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
	13	Acompañar técnicamente la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria – PDEA, incorporando criterios técnicos del Plan de Zonificación Ambiental.	PERIÓDICO (Cuatrienal)	ADR	MINAMBIENTE - CAR
	14	Formular los lineamientos para la inclusión de las categorías y directrices del Plan de Zonificación Ambiental en la metodología de formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR	CORTO PLAZO (PERIÓDICO)	MINAGRICULTURA	ANT - MINAMBIENTE - CAR
	15	Coordinar acciones necesarias con entidades nacionales, de cooperación internacional y empresa privada, para mejorar la escala de detalle de la zonificación ambiental en las porciones del territorio con alto grado de conflictos socioambientales que lo requieran.	MEDIANO PLAZO	MINAMBIENTE - CAR	ART
	16	Actualizar y/o ajustar la zonificación ambiental indicativa 1:100.000 y mejorar el nivel de detalle en caso de que se requiera o se cuente con mejor información.	PERIÓDICO (Bianual)	MINAMBIENTE	CAR - PNN - ART
O1LE4. Focalizar procesos de Acceso y formalización de tierras en las subregiones y municipios de PDET	17	Incorporar los lineamientos del Plan de Zonificación Ambiental como uno de los insumos para la focalización y priorización de los procesos de adjudicación y formalización de tierras adelantados en las subregiones PDET.	MEDIANO PLAZO (PERIÓDICO)	MINAGRICULTURA	ANT - ART - MINAMBIENTE



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
	18	Incorporar los lineamientos del Plan de Zonificación Ambiental como uno de los insumos de los procesos de sustracción de Reservas Forestales de Ley 2da de 1959 con fines de reforma rural integral.	CORTO PLAZO	MINAMBIENTE	ANT - ART - MINAGRICULTURA
	19	Emplear el Plan de Zonificación Ambiental como referente en la identificación y/o actualización de áreas susceptibles de otorgamiento de derechos de uso en el marco del acuerdo 058 de 2018 y 118 de 2020 de la ANT.	CORTO PLAZO	MINAMBIENTE	ANT - CAR
OBJETIVO 2. Proteger y dar uso ambientalmente adecuado a las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA en las subregiones y municipios de PDET					
O2LE1. Ampliar y Consolidar el inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA en las subregiones y municipios de PDET	20	Desarrollar un programa de ampliación del inventario de AEIA basado en el Plan de Zonificación Ambiental con figuras como áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y estrategias complementarias de conservación, nacionales y regionales	CORTO PLAZO	MINAMBIENTE	CAR - PNN - ART
	21	Consolidar las AEIA en las subregiones y municipios PDET identificando y promoviendo áreas de conectividad ecológica para su preservación, restauración y uso sostenible, de acuerdo con el Plan de Zonificación Ambiental	MEDIANO PLAZO	MINAMBIENTE	CAR - PNN - ART



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
O2LE2. Gestión de las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA de las subregiones y municipios de PDET	22	Formular y/o actualizar los instrumentos de ordenamiento y planificación de las AEIA de las subregiones y municipios PDET incorporando el Plan de Zonificación Ambiental.	CORTO PLAZO	PNN - CAR	MINAMBIENTE
	23	Formular e implementar programas de medidas correctivas, preventivas, obligatorias y pedagógicas para la protección y uso adecuado de las AEIA de las subregiones y municipios PDET considerando el Plan de Zonificación Ambiental	MEDIANO PLAZO	PNN - CAR	MINAMBIENTE
	24	Articular los resultados de las Bases técnicas del Plan de Zonificación Ambiental con las acciones que se adelantan en desarrollo del Plan Nacional de Restauración.	MEDIANO PLAZO	PNN - CAR	MINAMBIENTE
	25	Establecer un programa de Protección con uso productivo de las Áreas con Alta Oferta de Servicios Ecosistémicos que no sean declaradas Áreas protegidas, con base en el Plan de Zonificación Ambiental.	MEDIANO PLAZO	PNN - CAR	MINAMBIENTE

OBJETIVO 3.

Orientar alternativas productivas equilibradas entre el medio ambiente, el bienestar y buen vivir de la población que ocupa y/o que colinda con las AEIA en las subregiones y municipios de PDET



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
O3LE1. Promoción de cadenas de valor en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET	26	Desarrollar un programa de ordenamiento productivo sostenible en las áreas condicionadas de la frontera agrícola que cuenten con Plan de Manejo formulado incorporando consideraciones ambientales derivadas del Plan de Zonificación Ambiental (Minambiente, 2020)	MEDIANO PLAZO	MINAGRICULTURA - MINAMBIENTE	PNN - CAR -
	27	Desarrollar un programa de encadenamientos productivos sostenibles en las áreas condicionadas de la Frontera Agrícola, incorporando consideraciones ambientales derivadas del Plan de Zonificación Ambiental (Minambiente, 2020)	MEDIANO PLAZO	MINAGRICULTURA - MINAMBIENTE	PNN - CAR - MINCOMERCIO -
	28	Formular y desarrollar proyectos piloto de economía campesina con excombatientes de las FARC – EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades, considerando las directrices del Plan de Zonificación Ambiental	MEDIANO PLAZO	MINAMBIENTE	ARN MINAGRICULTURA ADR
O3LE2. Promoción de la economía forestal en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET	29	Formular e implementar los planes de ordenación forestal - POF en las áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET; en términos de establecer áreas forestales protectoras y áreas forestales productoras con sus lineamientos de uso y manejo, incorporando el plan de zonificación ambiental (Minambiente, 2020)	MEDIANO PLAZO	MINAMBIENTE	PNN - CAR



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
	30	Formular e implementar un programa comunitario de desarrollo productivo forestal en áreas colindantes o dentro de las AEIA, que incluya usos como: forestaría comunitaria, cosecha del bosque y aprovechamiento forestal de maderables y no maderables e incorporando consideraciones ambientales derivadas del plan de zonificación ambiental (Minambiente, 2020)	LARGO PLAZO	MINAMBIENTE	PNN - CAR
	31	Apoyar y desarrollar programas de planificación predial para la incorporación de los bosques a la economía familiar en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones PDET, incorporando consideraciones ambientales derivadas del plan de zonificación ambiental (Minambiente, 2020)	MEDIANO PLAZO	MINAMBIENTE	PNN - CAR
	32	Apoyar del manejo forestal de las comunidades étnicas, teniendo en cuenta las consideraciones ambientales derivadas del plan de zonificación ambiental (Minambiente, 2020)	LARGO PLAZO	CAR - PNN	MINAMBIENTE - INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN - MININTERIOR
	33	Promover o ajustar instrumentos financieros para el desarrollo de actividades productivas agropecuarias para las zonas con bosques naturales ordenados que se incorporen a la FA como resultado del PZA, especialmente para el desarrollo de actividades de aprovechamiento sostenible del bosque natural.	MEDIANO PLAZO	MINAGRICULTURA MINAMBIENTE	BANCO AGRARIO - FINAGRO - ADR



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
O3LE3. Promoción de alternativas productivas ambientalmente sostenibles dentro de las AEIA	34	Formular e implementar un Programa de Transiciones Socioecológicas ¹⁶ hacia la Sostenibilidad mediante la sustitución de actividades dentro de las AEIA, considerando el plan de zonificación ambiental (Minambiente, 2020).	MEDIANO PLAZO	CAR - PNN	MINAMBIENTE
	35	Consolidar y promover los procesos productivos alternativos, asociados a la preservación, restauración, turismo de naturaleza, investigación, PSA, acuerdos de conservación, entre otros; en las AEIA de las subregiones y municipios PDET, considerando el plan de zonificación ambiental (Minambiente, 2020)	MEDIANO PLAZO	CAR - PNN	ADR - ART - MINCOMERCIO - MINAMBIENTE
	36	Gestionar acuerdos de conservación con familias potenciales de adjudicación de tierras en áreas con alta oferta de servicios ecosistémicos en el marco de los lineamientos ambientales de uso definidos por el Plan de Zonificación Ambiental.	MEDIANO PLAZO	MINAMBIENTE	ART - CAR -

OBJETIVO 4.

Fortalecer la gobernanza territorial en las subregiones y municipios PDET, para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental – PZA

¹⁶ El tránsito de Colombia hacia la sostenibilidad es necesario e inevitable, y requiere del diseño, planificación y puesta en marcha de espacios posibles para la biodiversidad en el futuro de las ciudades, los paisajes rurales y la agroindustria. Por esta razón, el Instituto Humboldt reunió a sus expertos para analizar diez puntos estratégicos o procesos de cambio, que denominaron Transiciones Socioecológicas hacia la Sostenibilidad, de importancia decisiva para obtener un estado nacional de bienestar que modifique la inconveniente trayectoria actual del país en materia ecológica y social. (IAVH, 2018)



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
O4LE1. Convergencia y articulación Institucional para el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET	37	Fortalecimiento y dinamización de las mesas ambientales de PDET, como instancias de articulación interinstitucional y de gestión ambiental.	PERIODICO	MINAMBIENTE - CAR	ART
	38	Promover el PZA en las instancias de diálogo y concertación existentes en el territorio (RAE, centros regionales de diálogo ambiental, entre otros) como instrumento de reflexión para la identificación, priorización y discusión de los conflictos ambientales.	PERMANENTE	MINAMBIENTE	ART - CAR
	39	Formular e implementar un programa de fortalecimiento de la capacidad institucional del orden nacional, regional y local para el ordenamiento ambiental derivado del Plan de Zonificación Ambiental.	PERIODICO	MINAMBIENTE - CAR	ART
O4LE2. Participación comunitaria y ciudadana como soporte para la zonificación ambiental	40	Establecer una ruta metodológica para la articulación entre la estrategia de participación del plan de zonificación ambiental y el esquema de participación establecido para los PDET, con instancias nacionales, regionales y locales de representación étnica y campesina.	CORTO PLAZO	MINAMBIENTE - CAR	ART
	41	Establecer Pactos Territoriales entre las comunidades y las autoridades ambientales para un manejo del territorio que garantice un uso productivo adecuado y sostenible.	PERMANENTE	MINAMBIENTE	CAR - ART



LÍNEA ESTRATÉGICA	No	ACTIVIDAD	TEMPORALIDAD	ENTIDAD LIDER	ENTIDADES DE APOYO ¹⁵
	42	Fortalecer espacios de participación en temas ambientales de acuerdo con los espacios de participación definidos por el PDET.	PERMANENTE	MINAMBIENTE - CAR	ART
	43	Fortalecer las organizaciones sociales, campesinas y étnicas y su inclusión en los procesos de planificación y gestión derivados del Plan de Zonificación Ambiental.	PERMANENTE	MINAMBIENTE	CAR - MININTERIOR
	44	Socializar los resultados de la formulación del Plan de Zonificación Ambiental con excombatientes de las FARC-EP y sus familias, de modo que se establezca un dialogo para la incorporación de su enfoque territorial a los lineamientos ambientales de uso del plan de Zonificación Ambiental.	CORTO PLAZO	MINAMBIENTE	ARN



13. COSTO INDICATIVO DEL PZA

El coste estimado para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Zonificación Ambiental en un horizonte de ejecución al **año 2031**, alcanza un monto superior a **358.571 millones de pesos**, los cuales están principalmente en cabeza del sector Agropecuario y Desarrollo Rural y del Sector Ambiental. Se estima que el corto plazo de ejecución del PZA requerirá una inversión aproximada de 43.000 millones de pesos, los cuales representan el 11.7% del total del costo indicativo.

El cálculo indicativo de costos se logra a través del trabajo conjunto y articulado de las entidades del sector Agropecuario y del sector Ambiental, desarrollado a lo largo de los años 2020 y 2021 en diversos espacios donde se discutió el alcance de cada objetivo, línea estratégica y acción, para de esta manera tener un marco de entendimiento que permitiera desde la capacidad de cada sector.

En este sentido, se contó fundamentalmente con la información del sector Agropecuario representado en 4 entidades: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia de Desarrollo Rural - ADR, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA y la Agencia Nacional de Tierras - ANT, quienes tienen a su cargo en el PZA acciones encaminadas al cierre y estabilización de la frontera agrícola, focalización de procesos de acceso y formalización de tierras, y desarrollo de alternativas productivas sostenibles en la frontera agrícola.

Por su parte, el sector ambiental se encuentra representado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales y 20 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las 16 subregiones de PDET.

Es indispensable aclarar, que el análisis de costos se estimó teniendo en cuenta el escenario más conservador de ejecución del plan, esto implicó tomar como base el plan marco de inversión de mediano plazo de las diferentes entidades involucradas; así, las cifras estimadas se calcularon teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP del sector ambiental y agropecuario correspondiendo a las concertaciones que se llevaron a cabo con las entidades que tienen compromisos en el Plan de Acción del PZA y a su vez son ellas mismas las que tendrán en cuenta la priorización de recursos dentro de la cuota que se les comunique año a año para el cumplimiento de las metas; además, este costeo indicativo es resultado del análisis de los gastos programados y que las proyecciones se realizan en consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) vigente, así como el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y por lo tanto son consistentes entre los mismos.

Con estas cifras se procedió a proyectarlas respecto a los objetivos impuestos por el acuerdo final de paz hasta el año 2031. En este sentido, aunque las entidades tienen una asignación presupuestal medianamente constante, el monto de estos recursos no será suficiente para la financiación del Plan de Zonificación Ambiental.



Adicionalmente, será necesario gestionar nuevos recursos a través de Fondos como Colombia Sostenible, Sistema Nacional de Regalías y agencias de cooperación internacional.

En este sentido, durante los años 2020 y 2021 el Ministerio de Ambiente ha venido trabajando con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible referidas, para lograr la inclusión del PZA en sus instrumentos de planificación del corto plazo, asegurando de esta manera la financiación de algunas acciones alineadas con las necesidades territoriales PDET, en especial el desarrollo de zonificaciones ambientales participativas a escalas de detalle.

A continuación, se presenta el estimado de inversión por línea estratégica definido para el periodo de ejecución del PZA para los sectores líderes de su implementación, aclarando que cada una de las líneas estratégicas contiene una serie de acciones necesarias para su implementación y que la forma de presentarlas en este apartado obedece solo a la manera más simplificada de presentación y entendimiento de los costos; además, es de resaltar que los valores resultados del costeo corresponden a **recursos de inversión PGN**. El anexo 2 contiene la matriz de costeo indicativo de manera anualizada y por sector.

Línea Estratégica	Sector Agropecuario 2021-2031	Sector Ambiente 2021-2031
O1LE1. Contribuir al ordenamiento productivo sostenible de la Frontera agrícola condicionada: AEIA con usos productivos y zonas de la franja de estabilización incorporadas, que presenten condiciones de desarrollo, en las subregiones y municipios de PDET	\$ 26.377.173.849	
O1LE2. Reducción de los factores de uso inadecuado del territorio en la Frontera agrícola, que incrementan su expansión en las subregiones y municipios de PDET	\$ 111.653.275.704	
O1LE3. Incidir en los instrumentos de planificación territorial, ambiental, del desarrollo y sectoriales para el cierre y estabilización de la frontera agrícola	\$ 1.713.610.041	\$ 58.449.285.598
O1LE4. Focalización de procesos de Acceso y formalización de tierras en las subregiones y municipios PDET	\$ 1.165.509.408	\$ -



Línea Estratégica	Sector Agropecuario 2021-2031	Sector Ambiente 2021-2031
O2LE1.		
Consolidación y ampliación del inventario de Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA en las subregiones y municipios de PDET		\$ 8.285.908.191
O2LE2.		
Gestión de las Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA de las subregiones y municipios de PDET		\$ 23.088.121.384
O3LE1.		
Promoción de cadenas de valor en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET	\$ 464.091.220	\$ 5.039.610.000
O3LE2.		
Promoción de la economía forestal en áreas colindantes o dentro de las AEIA de las subregiones y municipios PDET	\$ 300.000.000	\$ 82.061.150.388
O3LE3.		
Promoción de alternativas productivas ambientalmente sostenibles dentro de las AEIA		\$ 27.077.721.488
O4LE1.		
Convergencia Institucional para el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET		\$ 1.976.276.852
O4LE2.		
Participación comunitaria y ciudadana como soporte para la zonificación ambiental		\$ 10.919.676.189
TOTAL	\$ 141.673.660.222	\$ 216.897.750.090

Tabla 10. Costo Indicativo del PZA para el Año 2031
Fuente: MINAMBIENTE Y MINAGRICULTURA 2021

14. FUENTES DE FINANCIACIÓN

El PZA requiere de fuentes de financiación que permitan viabilizar y llevar a los territorios lo establecido en el presente documento. Dentro de esas fuentes de financiación se cuenta con aquellas que se manejan en el Fondo Colombia en Paz, el cual tiene como objeto servir de instancia de ejecución y articulación de recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Creado a través del Decreto Ley 691 de 2017, está adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y tiene una duración de 10 años. Dentro de este fondo se encuentran 5 fuentes de financiación, distribuidas en 5 grupos:

1. Presupuesto General de la Nación
2. Sistema General de Regalías
3. Sistema General de Participaciones
4. Cooperación internacional
5. Participación privada.

Con el fin de determinar el aprovechamiento y destinación de recursos provenientes de las 5 fuentes de financiación enlistadas anteriormente, se procederá a hacer una breve descripción de cada una y a relacionar directamente, con cada uno de los 3 grandes objetivos del PZA: i) Orientar la zonificación del territorio para armonizar su uso con la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental, ii) Generar acciones específicas institucionales para el logro de los objetivos de control y estabilización de la frontera agrícola y iii) Definir condiciones desde el ordenamiento ambiental del territorio para la puesta en marcha de iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sostenible de las comunidades rurales.

Presupuesto General de la Nación.

El presupuesto general de la nación (PGN) se compone por la sumatoria de todos los impuestos tributarios y no tributarios (ingresos corrientes) establecidos en el marco fiscal y tributario del país, así como los recursos de capital que ingresan al PGN. Este presupuesto se distribuye a su vez para el gasto público de funcionamiento, las inversiones de la nación, y el pago de la deuda; así mismo se distribuye a los municipios por medio del Sistema General de Participaciones (SGP). (Informe EITI, 2018).

Del PGN también se destinan los recursos necesarios para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se encarga de definir el destino de los fondos, de acuerdo con la priorización y visión del actual gobierno en materias de salud, educación, desarrollo, etc. Dentro del Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, se establecen diversas fuentes de financiación para los diferentes rubros de la Nación.

Uno de estos rubros es la inversión en el campo, el cual se prioriza en el objetivo 5 del PND, el cual indica: “*Objetivo 5: Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los*



instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos". Para dar respuesta a este objetivo, el gobierno nacional ha asignado diferentes medios de financiación.

Dentro de estos medios de financiación se encuentran el Fondo de Microfinanzas Rurales, el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR y Línea Especial de Crédito (LEC) (bajo la dirección de FINAGRO y Minagricultura) entre otros. Estas fuentes se detallan más adelante en la matriz de fuentes de financiación por objetivo.

Así mismo el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, establece en su capítulo I, Reforma Rural Integral (RRI), distintos mecanismos para asegurar los recursos necesarios para implementar lo pactado.

Dentro de estos mecanismos se encuentra el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, compuesto por Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación, Tierras recuperadas a favor de la Nación, Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras, Tierras inexplotadas, Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública y Tierras donadas. (Presidencia de la República de Colombia, 2016). Este fondo de tierras se considera una fuente de financiamiento al constituir un mecanismo de acceso a bienes en pro del desarrollo del PZA.

Se establece además en el acuerdo la necesidad de crear un subsidio integral para la compra de tierras como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso, y el crédito especial para compra, el cual consiste en una línea de crédito especial subsidiada a largo plazo para la compra de tierras; dicho subsidio integral para la compra de tierras fue creado en el año 2020 y reglamentado mediante el Decreto 1330 de 2020.

Sistema General de Regalías.

El Sistema General de Regalías (SGR) se creó en el año 2011, mediante el acto legislativo 05, y fue reglamentado mediante la Ley 1530/2012; y busca la distribución equitativa de los recursos, así como la eficiencia y la integridad de su uso y aprovechamiento. Para tal fin se crearon diversos fondos como Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET). Comisión Rectora, Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), entre otros. (Informe EITI, 2018).

Ahora bien, en el año 2020 mediante la Ley 2056 y conforme con lo dispuesto por el artículo 360 y 361 de la Constitución Política, dicha ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos,



asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Bajo este principio de equidad en la distribución de ingresos provenientes del aprovechamiento de recursos naturales no renovables, se destinó un porcentaje correspondiente al 7% para la financiación de proyectos enmarcados en el Acuerdo Final y que estén destinados en la reparación de las víctimas. Ha de evaluarse la viabilidad de emplear estos recursos en el marco de desarrollo del PZA, así como los provenientes del fondo de desarrollo regional, fondo de compensación Regional y las asignaciones directas a los municipios.

Sistema General de Participaciones

El SGP se compone por los recursos que transfiere la nación (ordenados en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia) a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de financiar los servicios básicos a su cargo. De este presupuesto se desprenden porcentajes dependiendo de los diferentes rubros a cubrir.

Dentro de estos se encuentran el sector educativo, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósitos generales asociados al medio ambiente, sector agropecuario, recreación y deporte, promoción del desarrollo comunitario, entre otros. Las inversiones asociadas a garantizar el agua y el saneamiento, junto a los asociados al desarrollo comunitario, agropecuario y ambiental de los territorios, han de revisarse en pro de fortalecer las acciones establecidas en el PZA.

Cooperación Internacional

Al articular los planes de desarrollo junto con el PZA y los PDET se optimiza el uso de los recursos en beneficio de los habitantes de territorios que han sido priorizados en el posconflicto, asegurando una construcción colectiva y participativa que satisfaga los intereses de todos los actores territoriales.

La firma del acuerdo de Paz con la ex guerrilla FARC-EP despertó gran interés en el ámbito internacional en donde, con el fin de apoyar el proceso de paz y de asegurar la no repetición, se han realizado diversas donaciones destinadas a eliminar las causas del conflicto armado en Colombia y a la reparación de las víctimas. Dentro de estas causas se encuentra la tenencia de la tierra, la participación política, el narcotráfico, la desigualdad y ausencia del Estado, entre otras.

Estos fondos de procedencia extranjera son administrados bajo el liderazgo de la Agencia Presidencial de Cooperación, creación de una instancia con los coordinadores de los cuatro fondos: Colombia Sostenible, Multidonante de Naciones Unidas, Unión Europea y Banco Mundial; y se articulan a su vez con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



El Fondo Colombia sostenible es el principal articulador del esfuerzo nacional e internacional y busca la construcción y fortalecimiento económico, con enfoque territorial y ambiental; por medio del impulso de proyectos de conservación y proyectos productivos sostenibles, que permitan potenciar el desarrollo de agricultores, mujeres, comunidades étnicas y habitantes de los territorios.

Este fondo es financiado por la comunidad internacional para aportar en la ejecución de programas y proyectos que permitan consolidar la paz en el territorio nacional, y sus aportantes son Noruega, Suiza y Suecia. El destino de los recursos del fondo puede ser empleados para llevar a cabo los proyectos PDET, así como para implementar las acciones plasmadas en el presente PZA.

El fondo Multidonante de Naciones Unidas se estableció en el año 2016, estando anclado en la estructura de financiación “Colombia en Paz” y su fin consiste en movilizar recursos para generar, las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de la paz, apoyando la implementación de los acuerdos.

Este fondo destina recursos para la ejecución de proyectos priorizados y enfocados en la reparación colectiva de las comunidades afectadas por el conflicto armado colombiano, así como en el mejoramiento de infraestructura social y económica, generando oportunidades de empleo, seguridad alimentaria y empoderamiento de la mujer rural, entre otras.

El Fondo Europeo para la paz, el cual ha reportado más de 120 millones de Euros para la Paz en Colombia, fue establecido en 2016 como un mecanismo de Cooperación al Desarrollo que busca contribuir con la distribución estratégica de apoyos técnicos y económicos orientados a promover y dinamizar la actividad económica y el desarrollo en los territorios más afectados por el conflicto armado en Colombia.

Este fondo cuenta con alrededor de 20 países aportantes quienes contribuyen en la búsqueda de alternativas para una producción ambientalmente sostenible y una justa comercialización. A través de los recursos procedentes de este fondo se ejecutaron proyectos en alrededor del 48% de los municipios priorizados en el posconflicto, en 4 departamentos (Caquetá, Putumayo, Nariño y Guaviare).

Finalmente, el Fondo para la Paz y El Posconflicto Banco Mundial se constituyó en el año 2014 y tiene como objetivo principal es asegurar el acceso a información por parte del Gobierno Nacional con el fin de formular políticas acertadas y eficientes en el marco del posconflicto, así como el aprovisionamiento de asistencia técnica y un mejor acceso a financiamiento para proyectos enmarcados en el Acuerdo Final con las Farc-EP.

El fondo ha destinado más de 6 millones de dólares en proyectos de reparación a víctimas, asistencia técnica en temas de conservación y sostenibilidad ambiental, asistencia técnica para el plan de respuesta rápida del posconflicto, aumento en capacidad institucional y asistencia técnica para el diseño e implementación del Catastro multipropósito, entre otros.



BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. (2017). *Documento Conceptual de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Bogotá.
- DNP. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad"*. Bogotá.
- EL TIEMPO. (2018). *Minería de oro ilegal y cultivos de coca, el azote de 74 municipios*.
- GOBIERNO DE COLOMBIA. (2017). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera. Bogotá.
- GOBIERNO NACIONAL y FARC-EP 2016. Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Teatro Colón. Noviembre 24 de 2016.
- GOBIERNO NACIONAL. Decreto ley 902 de 2017 para la Implementación de la Reforma Rural Integral RRI.
- FAJARDO M. D. 2013. *Desarrollo Agrario integral. A un año de iniciadas las conversaciones de La Habana*. En VARGAS V. A. (Ed). 2013. *Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la Universidad*. Centro de Pensamiento y Seguimiento al diálogo de paz. Universidad nacional de Colombia. Bogotá p 59-93.
- HOCHSCHILD F. 2015. *La paz la hacen los Territorios*. Revista Autonomía Territorial. Federación Nacional de Departamentos. Bogotá. Abril de 2015.
- IDEAM. (2017). *Deforestación por departamento - 2017*.
- JARAMILLO, S. 2013. *La paz territorial*. En OACP. Abril 2014. Todo lo que debería saber sobre el proceso de paz. Bogotá. P 4-8.
- JARAMILLO, S. 2013. *La Transición en Colombia*. Conferencia del Alto Comisionado para la Paz en la Universidad Externado. Foro Dilemas Jurídicos del Proceso de Paz. Universidad Externado de Colombia, Ámbito Jurídico y CIT-PAX. Bogotá 8p.
- KALMANOVITZ, S. 2017. Concentración de la propiedad del suelo rural en Colombia. En: El Espectador, Julio 19 de 2017
- MINAMBIENTE y PNUD 2016. Bases técnicas para la construcción de la Zonificación Ambiental Participativa para municipios priorizados en el marco de los Acuerdos de Paz de La Habana. Corporación Paisajes Rurales CPR – PNUD. Versión Final, julio de 2017.



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 2014. Exposición de motivos Proyecto de Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En <http://www.andi.com.co/Ambiental/Documentos>

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (2018). RESOLUCIÓN 261 DE 2018.

OXFAM. (2017). Radiografía De La Desigualdad: Lo Que Nos Dice El Último Censo Agropecuario Sobre La Distribución De La Tierra En Colombia.

RESTREPO S. J, C. y BERNAL M. A. 2014. *La Cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Ediciones Debate. Random House Grupo editorial SAS. Bogotá. 342 p.

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. COLOMBIA. Septiembre 2014. *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia – insumos para la discusión*. Bogotá, D.C., Colombia. 119 p.