ISSN digital 2711-2861

derecho verde

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Vol. 7 – Enero a diciembre de 2025



UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria de Colombia
LA U VERDE DE COLOMBIA



derecho verde

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE
DE COLOMBIA

UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria de Colombia
LA U VERDE DE COLOMBIA

Revista Derecho Verde Vol. 7
UNIAGRARIA

Rector
Dr. Jorge Orlando Gaitán Arciniegas

Vicerrector de Investigación
Dr. Álvaro Mauricio Zúñiga Morales

Vicerrector de Asuntos Estudiantiles, Medio Universitario e Internacionalización
Dr. Jorge Arturo Torres Escobar

Secretario General
Dr. Albino Segura Penagos

Asamblea General
Dr. Héctor Jairo Guarín Avellaneda
Presidente

Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Dra. Gleidis Navajas Jaraba

Comité de Investigación de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Dr. Virgilio Mosquera Criollo
Dra. Laura Cristina Chávez
Dra. Diana Pérez Guevara
Dra. Gleidis Navajas Jaraba

Consejo superior
Dr. Álvaro Zúñiga García
Presidente

Dra. Teresa Arévalo Ramírez
Consejera

Dr. Jorge Arturo Torres González
Consejero

Dra. Gloria Nelly Rodríguez de Martínez
Consejera

Dr. Álvaro Ramírez Rubiano
Consejero

Dr. Héctor Jairo Guarín Avellaneda
Consejero

Dr. Jorge Orlando Gaitán Arciniegas
Consejero y rector

Angela María Farias Campomanes
Representante principal por los docentes

Antonio María Clareth Escobar Pacheco
Representante principal de los egresados

Fabian Esteban Olea Rueda
Representante Principal de los Estudiantes

Concepto gráfico, diseño y edición digital
Entrelibros SAS.
www.entrelibros.co

Diseñador
Laura García Tovar

Corrección de estilo
Catalina Moreno Correa

Editora
Dra. Diana Jazmín Pérez Guevara
Docente Tiempo Completo

© Fundación Universitaria Agraria de Colombia (Uniagraria)

ISSN DIGITAL: 2711-2861

Los textos de los artículos de esta publicación pueden ser reproducidos citando la fuente. Los juicios emitidos por los autores son de su responsabilidad. Por tanto, no comprometen a la Fundación Universitaria Agraria de Colombia (Uniagraria), a la Facultad de Ciencias Agrarias ni al Comité Editorial.

La publicación Derecho verde - Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales es producto de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA- digital bajo el ISSN: 2711-2861 en idioma español.

Es un producto editorial protegido por el Copyright © y cuenta con una política de acceso abierto para su consulta, sus condiciones de uso y distribución están definidas por el licenciamiento Creative Commons (CC). Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 internacional.



CONTENIDO

LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN COLOMBIA: UNA POSIBILIDAD DE AVANCE PARA LA REFORMA AGRARIA

Antonia Fajardo Morantes 6

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA: ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS Y RETOS NORMATIVOS TRAS EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2023

Juan Camilo Ortega Betancur 21

APLICACIÓN EFECTIVA DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE APULO, CUNDINAMARCA. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE

Johana Paola Casallas Rodríguez 44

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LEGALIDAD EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CALDAS, ANTIOQUIA, DEL 2015-2025

Maryori Mosquera Vivero y Elías Moya Chaverra 62

EDITORIAL

Brenda Elizabeth Vega Atencio[1]

La Revista Derecho Verde, volumen 7, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia (Uniagraria), cumple con una importante labor de extensión para la comunidad colombiana al constituirse en un oasis de reflexión sobre temas ambientales y agrarios que merecen especial atención ante los grandes desafíos contemporáneos que enfrenta nuestra casa común, el planeta Tierra. En este contexto, el derecho desempeña un papel fundamental al propender por un un equilibrio en convivencia social entre las comunidades campesinas al abordar temas relacionados con la ruralidad, el territorio, la justicia agraria y la sostenibilidad ambiental.

En esta edición de la revista se confirma una labor social de la universidad que consiste en evidenciar los problemas actuales que enfrenta la institucionalidad rural, brindando importantes propuestas que permiten fortalecer lazos en los ámbitos social, agrario y jurídico, ante las realidades que emergen de la relación directa con la vida en los territorios, desde una visión interdisciplinar.

Las investigaciones que forman parte de esta edición facilitan una mirada oportuna y necesaria de aquellos retos que enfrenta Colombia en materia de reconocimiento del campesinado, gobernanza territorial y la necesaria consolidación de la justicia agraria, a fin de responder las necesidades que históricamente han acompañado al campo.

Temas como catastro multipropósito, reconocimiento constitucional del campesinado y la jurisdicción agraria en Colombia demuestran que la información recabada de manera responsable en el ámbito catastral, actualizada y confiable, junto con la interoperabilidad entre instituciones del Estado colombiano, constituye un elemento clave para la toma de decisiones públicas debidamente sustentadas, que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad y la sostenibilidad ambiental como expresión de una gestión administrativa eficiente.

[1] Doctoranda, docente e investigadora - Universidad de Panamá

La reflexión de esta edición se dirige también al campesinado al proponer un cambio de paradigma en su concepción, de modo que deje de ser considerado únicamente destinatario de políticas públicas para reconocerse como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Asimismo, se enfatiza la necesidad de un desarrollo normativo e institucional, acompañado de la participación efectiva de las comunidades rurales y de mecanismos presupuestales que permitan materializar las zonas de reserva campesina y los territorios campesinos agroalimentarios. Esto debido a que el territorio campesino no solo es un espacio dedicado a la producción alimentaria, sino que también salvaguarda la vida y la identidad de las comunidades rurales colombianas.

En la misma línea, este volumen invita a comprender la importancia de la justicia y su relación con la tierra y la reforma rural. Además, se analiza la importancia de reconocer la existencia de conflictos agrarios en Colombia que han provocado serias dificultades para la formalización de la propiedad a lo largo de la historia. Esto se agrava ante la inexistencia de mecanismos especializados de resolución de conflictos, los cuales son muy necesarios ante la dispersión institucional persistente. La judicialización de los conflictos agrarios permite contar con jueces competentes para dirimir y resolver las realidades del campo de manera objetiva y no discrecional.

La jurisdicción agraria va más allá de meros conflictos sobre propiedad, posesión y tenencia de la tierra, pues contribuye también con la consolidación de la paz y la función tanto social como ecológica de la tierra, para garantizar el acceso efectivo a la justicia sin discriminación de las comunidades campesinas, rurales y étnicas.

Cada uno de los artículos que forman parte del volumen 7 mantienen como eje común la obligatoriedad de forjar una institucionalidad jurídica que brinde una respuesta objetiva a las realidades vividas por el campesinado colombiano. De manera que los temas planteados dialogan entre sí al debatir sobre cómo el derecho responde a los desafíos del ordenamiento del territorio, garantiza la seguridad alimentaria, protege al campesinado y a las comunidades rurales, y contribuye a la prevención de conflictos y al desarrollo rural sostenible.

La Revista Derecho Verde volumen 7 es un espacio académico que permite comprender los problemas rurales de forma integral, pues articula lo jurídico, institucional, ambiental, económico y social bajo la perspectiva de aquellos desafíos comunes que comparten los países latinoamericanos. Por tanto, las reflexiones que se esbozan en esta edición, además de enriquecer el debate colombiano, permiten proyectar posibles soluciones que puedan ser aplicables a otros países de la región, entre ellos Panamá, donde se requiere elevar el nivel del debate sobre el acceso a la justicia, la sostenibilidad ambiental, los grupos vulnerables, el ordenamiento territorial y la seguridad alimentaria, con el fin de visibilizar, desde la academia, los problemas existentes y propiciar su inclusión y atención prioritaria en la agenda pública.

Sin duda, la academia abre los caminos hacia la transformación a través del pensamiento crítico y responsable. El objetivo principal de este volumen de la Revista Derecho Verde es reafirmar el compromiso académico de Uniagraria con

la investigación responsable, desde la realidad social del campesinado y de los territorios.

Los artículos que forman parte de esta edición son el reflejo de una educación universitaria comprometida e integral, que busca formar futuros profesionales del derecho, que sean capaces de dialogar con otras disciplinas en la búsqueda de soluciones que promuevan, sobre todo, la justicia social y la paz.

Finalmente, esta editorial invita a la lectura atenta del volumen 7, de manera que incentive en cada lector la necesidad de repensar el rol que deben desempeñar el derecho y otras disciplinas frente a los complejos desafíos rurales, agrarios y ambientales contemporáneos. La Revista Derecho Verde no es solo una compilación de investigaciones académicas, sino también un espacio para reflexionar sobre el tipo de sociedad que se desea construir; es decir, que sea justa, sostenible, inclusiva y consciente de la importancia y centralidad del territorio, así como de las necesidades de quienes lo habitan, trabajan y protegen en beneficio de todo un país, Colombia.

LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN COLOMBIA: UNA POSIBILIDAD DE AVANCE PARA LA REFORMA AGRARIA

Antonia Fajardo Morantes[1]

Recepción: 12/03/2026 | **Aceptación:** 16/04/2026 | Publicación: 9/10/2026

¿Cómo citar? Fajardo Morantes, A. (2026). La jurisdicción agraria en Colombia: una posibilidad de avance para la reforma agraria. *Derecho Verde, 7*, (6-20)

Autor de correspondencia: Antonia Fajardo Morantes. **Correo:** fajardo.antonia@uniagraria.edu.co

Resumen

Un sistema de jurisdicción agraria eficaz, capaz de contribuir a la reforma agraria en Colombia, requiere jueces especializados con facultades jurisdiccionales y administrativas claras, acordes con las particularidades del ámbito rural. Este artículo identifica las competencias que el Consejo Superior de la Judicatura debería asignar a estos jueces para superar obstáculos procedimentales que afectan la formalización de la propiedad rural. El análisis se fundamenta en el Acto Legislativo 03 de 2023, la Ley Estatutaria 360 de 2024, los proyectos de ley relacionados con la jurisdicción agraria, la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, entre otros instrumentos normativos. A partir de este marco se identifican las bases jurídicas de la jurisdicción agraria y las facultades necesarias para su adecuado funcionamiento. Se concluye que una jurisdicción agraria fortalecida es esencial para garantizar la función social y ecológica de la propiedad y consolidar la Reforma Rural Integral.

Palabras clave: jurisdicción agraria, jueces especializados, formalización de tierras, obstáculos procedimentales, reforma rural integral.

[1] Antropóloga con experiencia en investigación social, formulación y seguimiento de políticas públicas y trabajo con comunidades rurales, campesinas y étnicas, con especial énfasis en mujeres rurales y enfoque de género

THE AGRARIAN JURISDICTION IN COLOMBIA: AN OPPORTUNITY FOR ADVANCING AGRARIAN REFORM

Abstract

An effective agrarian jurisdiction system, capable of contributing to agrarian reform in Colombia, requires specialized judges with clear judicial and administrative powers, in line with the specific characteristics of rural areas. This article identifies the powers that the Superior Council of the Judiciary should assign to these judges to overcome procedural obstacles that affect the formalization of rural property. The analysis is based on Legislative Act 03 of 2023, Statutory Law 360 of 2024, bills related to agrarian jurisdiction, Law 160 of 1994, and Decree-Law 902 of 2017, among other regulatory instruments.

Based on this framework, the legal foundations of agrarian jurisdiction and the powers necessary for its proper functioning are identified. The conclusion is that a strengthened agrarian jurisdiction is essential to guarantee the social and ecological function of property and to consolidate the Comprehensive Agrarian Reform.

Keywords: agrarian jurisdiction, specialized judges, land formalization, procedural obstacles, comprehensive rural reform

Introducción

> Para un país como Colombia, con un amplio catálogo de derechos fundamentales de rango constitucional, ha sido particularmente difícil garantizar la materialización de los derechos de las poblaciones rurales, campesinas y étnicas, especialmente en lo que se refiere a sus derechos de tenencia y propiedad sobre las tierras rurales. Esto se explica, en parte, por la ausencia de una justicia con perspectiva agraria que esté al alcance del campesinado; que sirva de escenario para la solución de los conflictos por la tierra y las relaciones de producción agraria; y que elimine los incentivos para que estos conflictos se resuelvan por canales violentos. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2025, p. 55)

El conflicto y la violencia en Colombia son en parte producto de la acumulación de desigualdades históricas, particularmente en las áreas rurales. Los factores estructurales de la violencia están directamente vinculados a la concentración de tierras, la exclusión del campesinado en la toma de decisiones y la ausencia de justicia especializada que pueda resolver conflictos agrarios arraigados a la ruralidad colombiana (Fajardo, 2014). La desigualdad en la propiedad de la tierra no solo genera tensiones económicas, sino también una dinámica continua de despojo y exclusión política del campesinado. Existe un factor que profundiza esta situación: la precariedad en las relaciones laborales, en las cuales "la dependencia de los trabajadores rurales de los grandes terratenientes se tradujo en prácticas abusivas y la negación de derechos básicos" (Fajardo, 2014, p. 18). Fue debido a este abuso por parte de los grandes terratenientes y la presencia diferencial del Estado que, el campesinado se organizó, formó sindicatos y exigió reformas justas y garantías para el trabajo agrícola.

La profundización del conflicto se debe a que las transformaciones estructurales y el funcionamiento de las entidades encargadas de dar trámite a las causas de este se relacionan con la voluntad política de los gobiernos de turno y no se da un cumplimiento integral a lo estipulado por la ley. El posconflicto en Colombia no es una realidad material todavía a pesar de la firma del Acuerdo de Terminación del Conflicto en 2016 (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Aunque es posible reconocer la importancia de los diálogos de paz y las acciones que la misma sociedad civil y la población en reincorporación han consolidado en aras de construir la paz, como lo manifiesta Fajardo: "la firma de acuerdos no significa el fin del conflicto mientras no se transformen las causas estructurales que lo originaron" (2014, p. 40). El posconflicto implica no solo el silenciamiento de los fúsiles, también es resolver de forma estructural la problemática en la tenencia formal de la tierra. Incluso teniendo marcos normativos como la Ley 160 de 1994 y referencias técnicas, como la brindada desde el primer punto del Acuerdo final de paz sobre cómo orientar las políticas agrarias, los procesos de formalización continúan enfrentando serias limitaciones de orden procedimental, institucional y jurídico (Departamento Nacional Planeación [DNP], 2023). Dichos obstáculos se expresan en la dispersión de competencias, la burocratización de los procesos que resulta en demoras y los cuellos de botella frente a la resolución de disputas sobre la propiedad, la escasa coordinación entre entidades y la falta de mecanismos judiciales especializados que garanticen decisiones oportunas y coherentes (Cerrato *et al*., 2022).

El Acto Legislativo 03 de 2023 es, en este sentido, un hito institucional en el establecimiento de la Jurisdicción Agraria y Rural para resolver disputas de tierras y asegurar que se resuelvan; y de esa manera, asegurar una adecuada coordinación. Conforme con lo anterior, este artículo tiene como objetivo identificar qué autoridad debería otorgarse en términos facultativos a los jueces especializados de la jurisdicción agraria para enfrentar estos desafíos. El trabajo se divide en tres partes: una

revisión normativa y contextual, en la cual se revisa el marco legal que rige la formalización de tierras como horizonte de la jurisdicción agraria; un análisis sobre la estructura planteada para el desarrollo de esta jurisdicción especializada; finalmente, la propuesta de cuatro facultades que deberían ser otorgadas a los jueces agrarios y rurales en aras de darle desarrollo a la Reforma Agraria en Colombia, con el objetivo de contribuir a la superación de los principales impedimentos procesales para la formalización de los procesos de propiedad rural.

Antecedentes normativos: ¿cuál ha sido el camino hacia una Jurisdicción Agraria que incida en la realización del proyecto de Reforma Agraria?

La distribución inequitativa de activos productivos —entre ellos la propiedad de la tierra— es el punto neurálgico que determina el desarrollo rural integral de Colombia. A pesar de los diferentes esfuerzos por la puesta en marcha de proyectos concretos de reforma agraria, no se ha alcanzado una etapa en la que se sumen las condiciones necesarias para la realización efectiva de este proyecto. De acuerdo con las elaboraciones del economista Antonio García Nossa (1967), en el libro *La política de reforma agraria en Colombia: esbozo de una memoria institucional* del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) durante la agitada década de 1980, un proyecto de Reforma Agraria se fundamenta a partir de

> una estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional, por medio de un repertorio de factores: la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político; la formación de un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al marco real de los recursos y de los objetivos estratégicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas. (Antonio García Nossa, 1967; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013, p. 15)]

Por tanto, la génesis del marco jurídico de justicia agraria se sustenta en la transformación de las estructuras agrarias, pero también impulsando el ejercicio coordinado de las instituciones implicadas en el proceso. Tal como lo sostiene Diana Camargo (2018): "La RA [Reforma Agraria] debe ser una política que reúna características, no solo de redistribución de la tierra, sino también de integración y mejoramiento de las instituciones estatales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población" (p. 63).

Bajo este contexto, (ad portas de culminar el periodo de presidencia de César Gaviria), se expide la Ley 160 de 1994, también conocida como la Ley de Reforma Agraria, cuyos objetivos se sustentaban en la consolidación de la paz, la justicia social y el bienestar de la población campesina. Asimismo en

> reformar la estructura social agraria; apoyar con crédito y subsidio directo, a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras; elevar el nivel de vida de la población campesina y generar empleo productivo en el campo; fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales; acrecer el volumen global de la producción [agropecuaria], […] garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación. (Valbuena Leguízamo, 2018, p. 48)

Esta ley creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR) como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral. Creó ocho subsistemas de reforma agraria a través del Decreto 1406 de 2023 para facilitar el diálogo entre las entidades sobre temas específicos.

La redistribución de tierra que desarrolla esta ley se basa en la compra directa de tierras por parte del campesinado mediante subsidios parciales cubiertos por el Estado. Asimismo, se acordaron mecanismos de negociación de predios con los propietarios del entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), que luego pasó a ser Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (Decreto 1300 de 2003). El subsidio antes mencionado se complementó con créditos que otorgaba la Caja Agraria, posteriormente llamado Banco Agrario (Camargo Castelblanco, 2018).

Aunque esta ley presenta importantes orientaciones administrativas para garantizar el acceso progresivo a la tierra, se pueden observar vacíos jurídicos que resultaron entorpeciendo el esfuerzo de la Ley 160 de 1994. Esto se hace indispensable en la implementación de una Jurisdicción Agraria que contemple aquello que ha ralentizado el proceso de reforma agraria en Colombia.

Según el análisis de la política pública de Reforma Agraria desde 1994 a 2010 realizado por Vargas *et al*. (2016), una parte significativa de los beneficiarios del programa producto de la Ley 160 no pudieron cumplir con las condiciones establecidas del subsidio de tierras. Paralelamente, la entrega de escrituras conjunta trajo dificultades y conflictos al interior de las familias; además de generar brechas para las mujeres en la obtención de títulos propios. También hubo dificultades en el pago del crédito para acceder a las tierras al alcanzar una producción agropecuaria estable que les permitiera obtener el recurso necesario para los pagos. Lo anterior demuestra que la falta de contextualización sobre las necesidades del campesinado en términos técnicos y productivos, así como un desconocimiento sociocultural sobre las configuraciones familiares y de trabajo a la hora de formular programas de reforma agraria entorpece e impide el desarrollo de este proyecto.

De acuerdo con la investigación de Vargas *et al*. (2016) durante el desarrollo del programa de Reforma Agraria comenzó a darse una situación que se sigue repitiendo en la actualidad: la sobre atención a determinadas poblaciones, dejando de lado otros segmentos de la sociedad que también estaban requiriendo especial atención y beneficio de estas políticas. El desplazamiento forzado en Colombia generó un gran número de víctimas, y se constituyó en uno de los principales grupos que debía beneficiarse de la reforma agraria. Sin embargo, se dejó de lado otro grueso de la población campesina, como los colonos, que seguían expandiendo la frontera agrícola y que también debían ser usuarios de la Ley 160. Esto se debe a focalizaciones que no eran adecuadas y no respondían a estudios o estrategias territoriales que permitieran atender de forma regular a las poblaciones.

Otras limitaciones pueden observarse en diferentes partes de esa ley: el contenido del Título II sobre el desarrollo del Sistema Nacional de Reforma Agraria no profundiza sobre la necesaria articulación con la rama judicial o los sistemas de información. Este aspecto actualmente podría impulsar la implementación efectiva del catastro multipropósito, sistema de registro que tiene por objeto alojar las características físicas, jurídicas y económicas de los predios, y que constituye la carta de navegación para procesos como la formalización de la propiedad. Esto dificulta un seguimiento integral a las actividades que se desencadenan bajo mandato de la Ley 160 y que son responsabilidad de las agencias del Estado, tanto a nivel central como local, lo que genera situaciones como la expuesta anteriormente

sobre la imposibilidad de buena parte de los beneficiarios de cumplir con las condiciones de acceso a tierra.

En el Título IV sobre el Régimen de Baldíos —específicamente hablando de los procesos de clarificación y recuperación— no se profundiza en procedimientos exhaustivos, como sí se desarrolló posteriormente en el Decreto Ley 902 de 2017. Esto provocó que mientras no se reglamentara el procedimiento administrativo, y con la trasformación de entidades a cargo, se generara un rezago en la respuesta ante solicitudes de acceso que pudieron aportar a las actividades fundamentales de reforma agraria. La dispersión normativa puede ser un obstáculo significativo en la administración de justicia y la resolución de conflictos agrarios.

Dado que, en términos jurídicos, la Ley 160 presenta algunas limitaciones para los procesos relacionados con la Reforma Agraria, el Decreto Ley 902 de 2017 entra a formularse como la norma que orienta la implementación del procedimiento único para el acceso y formalización de la tierra. Su génesis proviene del primer punto del Acuerdo Final de Paz "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)", en el que se establecen los pilares para una transformación estructural de la ruralidad colombiana, con el fin de generar las condiciones necesarias para el bienestar de la población rural y así contribuir a la construcción de paz.

El Decreto Ley (DL) 902 de 2017 tiene por objeto establecer medidas que faciliten la implementación de la RRI. Es así como esta norma se constituye como el instrumento que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) incorpora para acatar lo estipulado en el primer punto del Acuerdo de Paz. Esta es la entidad encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad mediante la gestión del acceso a la tierra, logrando la seguridad jurídica en cumplimiento de la función social de la propiedad (Decreto 2363 de 2015). Como la Agencia lo describe, esta norma permite

> tener criterios unificados para identificar beneficiarios y registrarlos, crear el Fondo de Tierras, ajustar medidas ya existentes como la adjudicación de tierras de la Nación, subsidios o créditos, y unificar los procedimientos en uno solo, además de tratarse de asuntos expresamente contemplados en el punto 1 del Acuerdo Final, es un imperativo para empezar a cumplirle de inmediato a los campesinos sin o con tierras insuficientes, así como a aquellos que explotan la tierra pero no tienen un título de propiedad. (ANT, 2017, p. 6)

Además de lo relacionado con procesos de adjudicación y formalización, este decreto ordena el otorgamiento de un estímulo a la productividad por medio de formas asociativas de trabajo respaldado por la creación de un Plan Nacional de Comercialización. Este decreto también especifica la construcción de un plan de zonificación ambiental para la protección de áreas de especial interés ambiental.

Sin embargo, como es reconocido por informes de la ANT, este decreto no desarrolla "medidas sustantivas de regularización de la propiedad". Asimismo, como explica Leonardo Castañeda Celis (2025), tampoco se regula la compra directa de predios rurales, aspecto que dificulta el desarrollo orgánico del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, una cuenta especial desde la cual se asignan tierras al campesinado y a las comunidades étnicas. De acuerdo con el investigador, este aspecto sí estaba contemplado de forma más explícita en la Ley 160 de 1994 y fue enriquecido desde el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Es necesario destacar otra limitación, pues este decreto pudo tener la oportunidad de definir instrumentos y mecanismos claros para "ordenar la propiedad en grandes latifundios inadecuadamente explotados" (Camargo, 2018, p. 70), dando cumplimiento a lo establecido por el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia (1991), que enuncia que "la propiedad es una función social que implica obligaciones.

Como tal, le es inherente una función ecológica. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa" (Artículo 58).

Otro aspecto para considerar es que dentro del DL 902 no se prevén lineamientos para la obtención de pruebas de posesión en zonas que no cuenten con el catastro actualizado; punto que también se relaciona con la no implementación de la política pública relacionada con el catastro multipropósito. Ahondado en este aspecto, se hace fundamental comprender su relación con la justicia agraria en el país.

Como se mencionó previamente, el catastro consiste en un instrumento que permite la identificación y medición de los predios que componen el territorio nacional; se utiliza comúnmente para la gestión fiscal, identificar las relaciones de propiedad y así definir los derechos (Consejo Nacional de Política Económica y Social 3859 [Conpes], 2016). Ahora, el apellido 'multipropósito' revela otras capacidades de este instrumento, como apoyar el ordenamiento territorial y ambiental mediante una planificación sustentada tanto en datos reales y concretos, así como la formulación de otras políticas para el país. Se trata de una herramienta útil "para el cálculo y recaudo del impuesto predial, y para la orientación y priorización de la inversión social. Adicionalmente, sirve de estímulo para desconcentrar la propiedad rural improductiva" (Dorado, 2022, pp. 14-15).

De acuerdo con la política pública para la implementación del catastro multipropósito,

> el 28 % del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9 % del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79 % son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. (Conpes 3859, 2016, p. 3)

Uno de los problemas que se han identificado con relación al uso tradicional del catastro es que "la información predial de la ficha catastral es inconsistente con la contenida en el folio de registro jurídico de la propiedad, y además no existe un marco normativo moderno, unificador e integrador catastral y registral" (CONPES, 2016, p. 9). Esto dificulta las garantías jurídicas que los procesos de reforma agraria requieren, por ejemplo, en procesos de formalización de tierras. Un sistema de Jurisdicción Agraria en Colombia implica contar con información catastral detallada, actualizada y cuyos registros estén completos en aras de resolver conflictos agrarios, formalizar derechos de propiedad y contar con sustentos técnicos que permitan la administración de justicia transparente.

Los objetivos de la política pública del catastro multipropósito significan el soporte técnico de la justicia agraria, dado que al contribuir con la producción de información precisa sobre los predios rurales es posible reconocer la titularidad y el estado jurídico del predio. Además, determinar linderos y colindancias mediante procesos técnicos rigurosos, así como identificar superposiciones, ocupaciones indebidas de baldíos y predios no formalizados, entre otros casos. Estas situaciones generan comúnmente conflictos en la ruralidad (Conpes 3859, 2016). Desde esta política, además, se impulsa la articulación y coordinación entre entidades que deben ejecutar acciones relacionadas con la reforma agraria.

El cuerpo de la Jurisdicción Agraria

De acuerdo con el Artículo 375 de la Constitución Política de Colombia (CPC), los actos legislativos son mecanismos mediante los cuales es posible adicionar o derogar articulados contenidos en la Constitución Política, esto es una labor que lleva a cabo el Congreso de la República. El Acto Legislativo 03 de 2023 modifica

el artículo 116 de la CPC. Además, establece que la Jurisdicción Agraria y Rural administra justicia, debido a que busca garantizar el acceso efectivo a la misma y la protección al campesinado, los grupos étnicos y las víctimas del conflicto armado.

De acuerdo con este acto, el Consejo Superior de la Judicatura está encargado de promulgar el acto, así como crear los tribunales y juzgados agrarios y rurales. El establecimiento de estos despachos se deberá hacer en coordinación con las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, teniendo en cuenta análisis demográficos y rurales, los territorios incluidos dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y las demandas de justicia que puedan identificarse. El Congreso de la República está encargado de expedir la ley que orienta la estructura, el funcionamiento y las competencias de la jurisdicción, aspecto relevante para este artículo.

Otra importante modificación que enriquece suelo jurídico para la implementación de la Jurisdicción Agraria es la Ley Estatutaria 2430 de 2024 que modifica la Ley 270 de 1996. Desde el artículo 2.º se enuncia el deber del Estado de garantizar la justicia en zonas rurales mediante mecanismos judiciales y administrativos que puedan considerar las particularidades de estos territorios. Esto es fundamental en un país en el que no ha sido común considerar seriamente las condiciones y el contexto de las poblaciones rurales y su relacionamiento con los territorios, así como las configuraciones históricas de las relaciones con la tierra, mediadas por normativas que variaban según los intereses de los gobiernos de turno.

Desde el Proyecto de Ley 157 de 2023 se planteó que en la integración de la rama judicial se reconocieran específicamente a los jueces agrarios y rurales, quienes, de acuerdo con lo desarrollado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrán la facultad proactivamente para reunir las pruebas necesarias y administrar justicia en ese sentido, se busca garantizar que los conflictos agrarios que no han sido resueltos históricamente, puedan tener su debido trámite, de forma oportuna y que beneficien a los trabajadores agrarios que dependen de la tierra para vivir en sus múltiples dimensiones..

Dentro de este mismo proyecto de ley, en el artículo 53A, parágrafo 2. ° y en el artículo 54 se contempló que los juzgados agrarios y rurales tendrán a su disposición equipos técnicos interdisciplinarios que puedan responder ante las necesidades particulares de los casos que estos juzgados deban resolver, con el objetivo de administrar justicia aplicada bajo los principios y procedimientos del derecho agrario. Esto supone generar fallos oportunos, en los que haya un análisis que no solamente contemple los aspectos normativos, sino también sociales e históricos pertinentes a los casos.

En reconocimiento de lo establecido por el Acuerdo Final de Paz (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) y lo investigado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Indepaz, 2015), en los cuales se enunciaron las causas y los orígenes del conflicto en Colombia, la Ley Estatutaria ordena al Ministerio Justicia, en trabajo mancomunado con la rama judicial, aunar los esfuerzos necesarios, en términos misionales y presupuestales, para priorizar las casas de justicia en municipios PDET.

Esta es una problemática altamente identificada que representa una importante brecha en términos de garantía de derecho y, como lo resalta una investigación realizada por El Espectador (2023): "uno de los grandes problemas que giran en torno al acceso a la justicia en Colombia es la falta de recursos para desplazarse hacia las oficinas e instaurar denuncias". En la ruralidad no solo es una cuestión de distancia y recursos; también existe una fuerte estigmatización hacia el campesinado que demanda justicia, el cual, además, con frecuencia no cuenta con la documentación necesaria para los procesos de su interés, muchas

veces atravesados por situaciones relacionadas con el conflicto armado y la violencia.

Por esto se hace relevante, en términos de reparación integral, establecer los mecanismos dentro de la normatividad para acercar la justicia y garantizarla como estipula la carta constitucional colombiana; es fundamental comenzar por aquellos territorios que vivieron de forma significativa el impacto del conflicto. Así lo estipula el artículo 22 de la Ley 2430 de 2024:

> Para garantizar el acceso a la administración de justicia, el Consejo Superior de la Judicatura podrá crear Juzgados itinerantes para solventar las necesidades de administración de justicia en algunas zonas del país, que presenten déficit de cobertura en la prestación del servicio de justicia, o en casos específicos y especiales en materia penal, en que se requiera una resolución pronta y cumplida de justicia (Ley 2430 de 2024).

Otro avance significativo en la construcción del sistema de Jurisdicción Agraria es el Proyecto de Ley 183 de 2024 mediante el cual se buscan determinar las competencias de esta jurisdicción y el procedimiento especial agrario y rural; instrumento jurídico fundamental para acercarse al objetivo principal de este artículo: las competencias que deberán ostentar los jueces agrarios y rurales.

De forma específica, este proyecto de ley aclara que, con el objetivo de garantizar el acceso a esta jurisdicción por parte de las comunidades étnicas, las normas relativas tendrán su debido trámite teniendo como marco lo dispuesto en el Convenio 169 de 1989 de la OIT (2014), así como el articulado de la Constitución Política relacionado, y demás legislación que regula el derecho a la consulta previa. Por lo tanto, se invita a la horizontalidad entre este y los sistemas de justicia propios que las poblaciones étnicas practican al interior de sus comunidades; aspecto necesario para administrar justicia de acuerdo con la Constitución, guardando la coherencia pertinente en la que se concibe la jurisdicción agraria.

De esta manera, las comunidades étnicas, al contar ahora con dos tipos de jurisdicción que les permitan resolver sus conflictos, se verán aún más protegidas. Esto es importante aporte a la reparación histórica, con la cual el Estado colombiano está comprometido desde el reconocimiento en el capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz sobre las afectaciones históricas de injusticia hacia los pueblos étnicos, producto del colonialismo y la esclavización, los cuales fueron desposeídos de sus tierras, territorios y recursos.

Otro aspecto fundamental por resaltar dentro de lo contemplado en el Proyecto de Ley 183 de 2024 es el principio del derecho agrario, que desarrolla el concepto de Justicia Agraria, lo que es un punto que va denotando las características que deberán contemplar las facultades de los jueces agrarios para administrar justicia. Desde este concepto se orientan el tipo de relaciones y ámbitos de aplicación de la jurisdicción: relaciones de propiedad, posesión y tenencia de predios agrarios, así como las actividades agrarias dirigidas a la producción y aquellas derivadas de la transformación y comercialización de productos. Es fundamental observar que si esta jurisdicción cumple adecuadamente con estas proposiciones, el desarrollo agrario en Colombia tomaría un rumbo bastante interesante, pues desde lo dispuesto por los jueces en sus fallos podrían sentarse precedentes significativos que inviten al país a considerar, por ejemplo, reformas laborales sustentadas en los contextos rurales, y que se puedan brindar condiciones de trabajo digno para las y los trabajadores agrarios. Lo anterior aportaría sustancialmente a la construcción de paz y equidad en este país.

Según el Proyecto de Ley 183 de 2024, esta jurisdicción se constituiría también como un medio para la protección de la producción agrícola y la asociatividad, convirtiéndose en un mecanismo para proteger modelos

agrícolas, como el de la Agricultura Familiar Étnica y Comunitaria, que sustenta la seguridad alimentaria del país al producir más del 70 % de los alimentos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Asimismo, esta Jurisdicción se fundamenta en el impulso a la productividad de la propiedad, pues se propone contrarrestar la concentración improductiva del suelo, aspecto que no solo es esencial al interior de la Constitución Política, sino también es un pilar fundamental para la realización de la Reforma Agraria en Colombia, establecido desde la Ley 160 de 1994.

Ahora, como aspecto de suma relevancia para este artículo, el título II "Jurisdicción y competencias de los jueces y tribunales agrarios y rurales" y, específicamente el artículo 11 sobre competencia de los jueces agrarios y rurales, en única instancia desarrolla una serie de competencias que ostentarán los togados. El numeral 6, "los demás que les atribuya la ley", es una ventana de oportunidad interesante para que, al momento de su reglamentación, se puedan proponer facultades adecuadas que permitan agilizar procesos agrarios. Vale la pena resaltar que este proyecto de ley, cuyo contenido enriquece el horizonte de posibilidades sobre la Jurisdicción Agraria, continúa siendo debatido, y es urgente que pueda ser aprobado por el Congreso de la República.

Recomendaciones sobre las facultades de los jueces agrarios y rurales

La Sentencia C-340 de 2025, publicada por la Corte Constitucional, avala la estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural presentada mediante el Proyecto de Ley Estatutaria 157 de 2023 del Senado de la República, correspondiente al proyecto de ley 360 de 2024 de la Cámara de Representantes, "por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural y se adoptan otras disposiciones" (Sentencia C-340-2025). Esta aprobación impulsa el camino del proyecto de ley hacia la sanción presidencial, lo cual posibilita una pronta puesta en marcha de esta importante jurisdicción.

Esta sentencia ordena determinados ajustes que deben hacerse a la propuesta normativa, anexos a la sentencia en cuestión. Estas modificaciones al Proyecto de Ley Estatutaria se remiten al Congreso de quienes presiden el Senado y la Cámara, para finalmente remitirla al presidente de la República para su sanción y promulgación. Ante esta situación, y de acuerdo el análisis hecho a lo largo de este artículo, se presentan las siguientes recomendaciones sobre las facultades que podrían designarse mediante la ley para ser desempeñadas por los jueces agrarios y rurales.

Como se expresó en el capítulo 1, la expedición de la Ley 160 de 1994 significó un hito importante para el proceso de Reforma Agraria en Colombia, con sus claros y oscuros planteó un camino hacia ese proceso. Sin embargo, como se analiza en otras investigaciones, la integralidad de las acciones no fue suficiente para sentar las bases sólidas y necesarias para la transformación y el desarrollo agrario.

> El acompañamiento por parte del Estado, tanto a nivel central como local, disminuyó tras la adjudicación de los predios. Asimismo, el seguimiento del Incora–Incoder como actor político-administrativo encargado de la implementación de la política pública fue mínimo. En consecuencia, los beneficiarios percibieron la carencia de apoyo estatal (Camargo, 2018, p. 67).

A pesar de haber planteado la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR), uno de los obstáculos más significativos para la Reforma Agraria es la falta de coordinación

y articulación interinstitucional; problemática que persiste hasta el día de hoy. En aras de impulsar la transformación agraria y dar cumplimiento al punto 1 del Acuerdo Final de Paz, se han desarrollado esfuerzos técnicos para desarrollar acciones que tengan efectos integrales para los pueblos y comunidades campesinos y étnicos. Estas deben tener características de sostenibilidad, ordenamiento participativo, cuidado ambiental, protección a los sistemas productivos propios, así como a las prácticas y saberes ancestrales y tradicionales. Pese a lo anterior, es fundamental que desde la Jurisdicción Agraria se haga el debido seguimiento a soluciones integrales ante los conflictos de su competencia. Por lo tanto, se propone lo siguiente:

1. Facultad de ordenar el cumplimiento a lo estipulado por el Decreto 1406 de 2023 relativo al funcionamiento del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural; específicamente, a la coordinación, articulación efectiva y ejecución del SNRADR.

   Por otro lado, como se destacó previamente, la información actualizada sobre los predios que componen el territorio nacional es fundamental para garantizar una Reforma Agraria redistributiva. Como lo menciona Manuel Alcázar (2019),

   > tan importante como la regulación del proceso técnico es la regulación jurídica de la actividad catastral: contar con una legislación actual, versátil y autónoma que permita ejecutar, gestionar y explotar los catastros. Independientemente de quién tenga las competencias cartográficas, de titularidad, en materia de valoración, o gestione los procesos de coordinación, conservación y actualización; así como la explotación, venta, reutilización o cesión de la información, es imprescindible para tener un catastro universal fiable contar con un marco legal autónomo, en el que queden claramente establecidas las competencias en materia de gestión catastral, tributaria y recaudatoria. (p. 19).

   Un inventario de predios que conste de características completas con registros actualizados y estados jurídicos clarificados permitirá orientar las acciones técnicas y administrativas de las entidades competentes en materia de adjudicación, formalización e incluso restitución de tierras. Por lo tanto, se propone lo siguiente:

2. Facultad de decretar actualizaciones catastrales cuando el caso lo requiera. Las actualizaciones catastrales deben respaldarse por un robustecimiento del Sistema de Información de predios de la Nación.

   Otro aspecto para resaltar, relacionado con la facultad número 1, es que pueda existir una interoperabilidad funcional en la que se reciban datos que los equipos técnicos interdisciplinarios que apoyan el trabajo de los jueces agrarios y rurales puedan utilizar para trabajar mancomunadamente con las agencias competentes, como lo es la ANT.

   Por ejemplo, en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, específicamente en lo relacionado a la restitución de tierras, se plantearon estrategias para un desarrollo efectivo de la misma:

   > Identificar por zonas georreferenciadas los predios que han sido objeto del despojo violento, centralizar en un registro único las denuncias sobre desplazamiento, hasta la fecha dispersas en varios organismos receptores, y tercero, restituir el derecho de propiedad, posesión o la tenencia del baldío al reclamante mediante un procedimiento judicial ágil y especial, regido por los principios de la justicia transicional (Serrano y Acevedo, 2013; pp. 537-538)

El funcionamiento de canales de registro para solicitudes de acceso, formalización o restitución de tierras es fundamental para dar cumplimiento a lo ordenado por la ya mencionada Ley de Víctimas y por el punto 1 del Acuerdo Final para la Paz. La congestión provocada por registros incompletos y desorganizados obstaculiza emprender procedimientos de orden administrativo para la población demandante, por lo que se propone lo siguiente:

3. Facultad de centralizar en un registro único las solicitudes de acceso y otro en paralelo para procesos de formalización bajo un principio de interoperabilidad para uso administrativo de la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Restitución de Tierras protegiendo la información sensible de los solicitantes.

Finalmente, la dispersión de competencias genera ralentización en los procedimientos relacionados con la resolución de conflictos agrarios por la propiedad de la tierra. Uno de los debates de alto impacto sobre los procedimientos agrarios especiales, como la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras, la recuperación de baldíos e incluso la extinción de dominio, fue la facultad otorgada a la ANT para tener la competencia de resolver mediante actos administrativos estos procesos.

Según Bermúdez Rodríguez (2025),

> Dicha circunstancia tiene base en una argumentación bajo la cual varios de estos procedimientos tocan un derecho como lo es la propiedad privada, y dichas actuaciones deben estar en sede judicial ante la magnitud de la decisión a tomarse, siendo menester sustraer la competencia para la toma de decisión de fondo de la autoridad administrativa. (párr. 6)

Y según Santana Bonilla (2024), aunque la introducción de la fase judicial responde a derechos constitucionales sobre la propiedad privada, "la experiencia de los procesos de restitución de tierras muestra que el hecho de introducir una fase judicial obligatoria en todas las solicitudes de restitución resultó en una ralentización del avance de estos". (párr. 2)

Para los casos de procesos agrarios especiales manejados por jueces agrarios y rurales, las decisiones pueden ser adoptadas por actos administrativos bajo la competencia y misionalidad de la ANT en los casos en los que no haya oposición. Por lo que se propone:

4. Facultad de asignar a la ANT los procedimientos agrarios especiales para que sean resueltos mediante acto administrativo en los casos que no haya oposición y hacer seguimiento a los mismos.

Conclusiones

En 2002 el profesor Darío Fajardo escribió *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*; afirmación que veintitrés años después sigue vigente. Con un proceso de construcción de paz y justicia social a cuestas, Colombia requiere de un Sistema de Jurisdicción Agraria que integre y entreteja las estructuras normativas y administrativas necesarias para la transformación del campo. Asimismo, que pueda haber un cumplimiento efectivo del tan mencionado artículo 64 de la Constitución Política de Colombia que ordena al Estado "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa", y que además reconozca y proteja a los sujetos campesinos, población golpeada dura y sistemáticamente por el conflicto armado.

Referencias

Acto Legislativo 03 del 2003 (24 de julio), por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214630

Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2017). *El Decreto 902 de 2017: una apuesta institucional para consolidar la paz*. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/decreto-902-de-2017-una-apuesta-institucional-para-consolidar-la-paz.pdf

Alcázar Molina, M.-G. (2019). Catastro multipropósito sostenible: una necesidad inaplazable. *Revista Cartográfica, 91*, 9-33. https://doi.org/10.35424/rcarto.i91.449

Bermúdez Rodríguez, C. S. (2025, 21 de mayo). *De la competencia para conocer de los procesos agrarios y su manifiesta mutabilidad*. Departamento de Derecho del Medio Ambiente y Tierras. https://medioambiente.uexternado.edu.co/de-la-competencia-para-conocer-de-los-procesos-agrarios-y-su-manifiesta-mutabilidad

Camargo Castelblanco, D. C. (2018). Reforma agraria en Colombia, el contraste de dos leyes. *Revista Divergencia, 24*, 61-73. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/diver/article/download/5302/6486/249 39

Castañeda Celis, L. A. (2025, 7 de julio). *¿Obstáculo normativo o problema estructural? Breve análisis del Decreto Ley 902 de 2017 y el Fondo de Tierras en Colombia*. Departamento de Derecho del Medio Ambiente y Tierras. https://medioambiente.uexternado.edu.co/obstaculo-normativo-o-problema-estructural-breve-analisis-del-decreto-ley-902-de-2017-y-el-fondo-de-tierras-en-colombia

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria en Colombia: esbozo de una memoria institucional*. Imprenta Nacional. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politi_ca-agraria-tierras.pdf

Cerrato, A., Ramírez, M. y Hackbart, R. (2022). *Gobernanza de la tierra en América Latina y el Caribe: innovación e inclusión para la recuperación económica y resiliencia*. FAO. https://doi.org/10.4060/cb8229es

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2016, 13 de junio). Documento CONPES 3859. *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm

Decreto 1300 del 2003 (21 de mayo), por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65473

Decreto 2363 de 2025 (07 de diciembre), por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67314

Decreto Ley 902 de 2017 (29 de mayo), por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento

para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859

Decreto 1406 del 2023 (29 de agosto), por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", en cumplimiento de los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=217750

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf

Dorado, D. (Comp.). (2022). *El catastro multipropósito. Reflexiones alrededor de su potencialidad y aplicación*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/26087/catastroMultiproposito.pdf

El Espectador. (2023, 18 de octubre). *Cuando la justicia se moviliza: así es acercar este derecho a las zonas rurales*. https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/asi-se-acerca-la-justicia-a-los- territorios

Fajardo, D. (2002). Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. *Comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios Ambientales (IDEA).

Fajardo, D. (2014). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Espacio Crítico.

Indepaz. (2015, 11 de febrero). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf

Ley 160 de 1994 (3 de agosto), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf

Ley 160 de 1994 (3 de agosto), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789

Ley 1448 de 2011 (10 de junio), por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043

Ley 2430 de 2024 (09 de octubre), por la cual se modifica la ley 270 de 1996 estatutaria

de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253156

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025). La Jurisdicción Agraria y Rural como expresión del derecho al acceso a la justicia del campesinado. En *La Nueva Dimención del Campesinado en Colombia: derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales* (p. 59). MinAgricultura. https://www.suin-juriscol.gov.co/agraria/cartilla_derechos_campesinos2025.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s. f.). ¿Quién puede acudir a la jurisdicción agraria? Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/MinJusticia-y-MinAgricultura-lanzan-nueva-plataforma-web-sobre-la-Jurisdiccion-Agraria-y-Rural-en-Colombia.aspx

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. OIT.

Proyecto de Ley Estatutaria 157 del 2023, por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones. Ministerio de Justicio y del Derecho. https://vlex.com.co/vid/proyecto-ley-numero-157-950422374

Proyecto de Ley 183 de 2024 (10 de diciembre), por medio de la cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia.

Santana Bonilla, A. (2024, 16 de diciembre). Sin jurisdicción agraria y rural, no habrá justicia ambiental. *Revista Sur*. https://www.sur.org.co/sin-jurisdiccion-agraria-y- rural-no-habra-justicia-ambiental

Sentencia C-340-2025 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-340-25.htm

Serrano Gómez, R. y Acevedo Prada, M. (2013). Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 43*(119), 533-566. https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3279

Valbuena Leguízamo, J. A. (2018). *Manual básico de derecho agrario: de 1936 a 2018* (tomo III). Uniagraria. https://arbapublishing.com/wp-content/uploads/2023/08/Manual-basico-de-Derecho-agrario-colombiano-Tomo- III.pdf

Vargas, C., Téllez, G., Cubillos, A., Pulido, J., Gómez, P. y Garzón, L. (2016). Análisis de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del desarrollo rural en Colombia (1994-2010). *Pampa, 13*, 31-53. https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Pampa/es/article/view/5 901/8732

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA: ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS Y RETOS NORMATIVOS TRAS EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2023

Juan Camilo Ortega Betancur[1]

Recepción: 12/03/2026 | **Aceptación:** 16/04/2026 | Publicación: 9/10/2026

¿Cómo citar? Ortega Betancur, J. C. (2026). Reconocimiento constitucional del campesinado en Colombia: zonas de reserva campesina, territorios campesinos agroalimentarios y retos normativos tras el acto legislativo 01 de 2023. *Derecho Verde*, *7*, (21-43)

Autor de correspondencia: Juan Camilo Ortega Betancur. **Correo:** ortega.juan3@uniagraria.edu.co

Resumen

El Acto Legislativo 01 de 2023 marcó una ruptura en la trayectoria constitucional del agro colombiano: por primera vez, la Constitución reconoció al campesinado como sujeto de especial protección, en una posición comparable a la de los pueblos étnicos, quienes desde 1991 contaban con garantías territoriales históricamente negadas a los campesinos. Aunque necesario y tardío, este reconocimiento quedó incompleto, pues remitió al legislador la creación de la institucionalidad, los instrumentos de participación y los mecanismos presupuestales para materializar el artículo 64 reformado, ley que aún no ha sido expedida. Ante ese vacío, las Zonas de Reserva Campesina, vigentes desde 1994, y los Territorios Campesinos Agroalimentarios, incorporados por el Decreto 780 de 2024, aparecen como herramientas concretas, aunque parciales, de implementación constitucional. Este artículo examina su alcance, límites, coexistencia, articulación con los POT y las Áreas de Protección de la Producción de Alimentos, así como los vacíos persistentes. Su tesis es clara: los Tecam avanzan, pero no sustituyen una Ley General del Campesinado construida participativamente con las organizaciones del sector rural.

Palabras clave: campesinado, reconocimiento constitucional, zonas de reserva campesina y territorios campesinos agroalimentarios, territorialidad campesina.

[1] Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Derecho de Tierras de la Universidad Externado de Colombia. Docente de posgrado en Jurisdicción Agraria y Rural. Cali, Colombia. ortegabetancurabogado@outlook.com

CONSTITUTIONAL RECOGNITION; PEASANTRY, PEASANT RESERVE ZONES AND AGROALIMENTARY PEASANT TERRITORIES, PEASANT TERRITORIES.

Abstract

Legislative Amendment 01 of 2023 marked a watershed in Colombia's constitutional history: for the first time, the constitutional text placed peasant communities on a comparable footing with ethnic peoples in terms of territorial protection—a recognition that indigenous and Afro-Colombian groups had enjoyed since 1991 but that had been systematically denied to rural farmers. Long overdue, the reform nonetheless arrived incomplete. It entrusted ordinary legislation with the task of building the institutional architecture and budgetary mechanisms needed to make the amended Article 64 operational, and that law has yet to be enacted. In this normative vacuum, Peasant Reserve Zones (ZRC), part of the legal framework since 1994, and the recently established Agroalimentary Peasant Territories (Tecam), introduced through Decree 780 of 2024, serve as the most tangible instruments for partial implementation of the constitutional mandate. This article assesses the reach and limitations of each instrument, examines the feasibility of their coexistence, and analyzes their integration with municipal Land Use Plans (POT) and Areas for Food Production Protection (APPA). The central argument is that while Tecams represent genuine and meaningful progress, they cannot substitute for the comprehensive legislation the constituent assembly demanded. Unless Congress builds—with the active participation of peasant organizations themselves—a General Peasantry Law, the rights enshrined in the reformed Article 64 risk remaining constitutional promises without practical effect.

Keywords: peasantry; constitutional recognition; Peasant Reserve Zones; Agroalimentary Peasant Territories; peasant territoriality; agrarian reform; Legislative Amendment 01 of 2023.

Lista de acrónimos y siglas

ADR: *Agencia de Desarrollo Rural.*

ANT: *Agencia Nacional de Tierras.*

APPA: *Áreas de Protección de la Producción de Alimentos.*

CNA: *Coordinador Nacional Agrario.*

DANE: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística.*

DNP: *Departamento Nacional de Planeación.*

EOT: *Esquema de Ordenamiento Territorial.*

Incoder: *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.*

Incora: *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

MADR: *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

PBOT: *Plan Básico de Ordenamiento Territorial.*

PDS: *Plan de Desarrollo Sostenible.*

PND: *Plan Nacional de Desarrollo.*

POT: *Plan de Ordenamiento Territorial.*

POSPR: *Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.*

POTD: *Plan Departamental de Ordenamiento Territorial.*

PVD: *Plan de Vida Digna.*

Tecam: *Territorio Campesino Agroalimentario.*

Undrop: *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales.*

UNP: *Unidad Nacional de Protección.*

UPRA: *Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.*

ZRC: *Zona de Reserva Campesina.*

Introducción

Quien se acerca al derecho agrario colombiano desde sus propias normas no encuentra certezas, sino una suerte de desconcierto productivo. Durante décadas, los campesinos estuvieron cultivando, sosteniendo la producción de alimentos con sus propias manos, habitando territorios que nadie reclamaba —o que, peor aún, todos pretendían arrebatarles—. Pese a ello, el ordenamiento jurídico insistió, con una terquedad difícil de justificar, en tratarlos apenas como receptores individuales de programas de adjudicación de baldíos; nunca como colectivo, nunca como comunidad dotada de identidad propia y de derechos específicos que le permitieran interpelar al Estado en condiciones de igualdad. A los pueblos indígenas y afrodescendientes, la Carta de 1991 les otorgó resguardos y tierras colectivas. A los campesinos, nada parecido. Fue justamente esa disparidad —fabricada políticamente y avalada por el derecho— la que el Acto Legislativo 01 de 2023 se propuso corregir, al menos en el plano formal.

La paradoja resulta todavía más notoria si se dirige la atención al panorama regional. En gran parte de América Latina, las reformas agrarias del siglo pasado habían reconocido al campesinado como actor central en la producción de alimentos y, en varios casos, como titular de derechos de naturaleza colectiva. México lo venía haciendo desde 1917 a través del sistema ejidal; Bolivia, en su Constitución de 2009, incorporó al campesinado como parte constitutiva de la propia estructura del Estado mediante el concepto de naciones y pueblos indígenas de origen campesino; Ecuador hizo de la soberanía alimentaria un eje articulador de la política agraria en su Carta de 2008 (Rosero et al., 2011). Colombia mantuvo al campesinado fuera de las categorías constitucionales durante más de tres décadas. Esa demora no fue fortuita: la alimentaron las estructuras del poder rural, la preferencia por el modelo agroexportador y el estigma histórico que cargaron las

organizaciones campesinas en medio del conflicto armado (Fajardo, 2014).

La relación entre conflicto armado y cuestión agraria es, seguramente, la variable que más explica el rezago del reconocimiento campesino en Colombia. Como lo documentaron el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022), la puja por la tierra fue a la vez causa y consecuencia de la violencia que sacudió al campo colombiano durante más de medio siglo. Las comunidades campesinas no solo padecieron el desplazamiento forzado —que golpeó a más de ocho millones de personas, según el Registro Único de Víctimas—, sino que sus formas de organización territorial fueron debilitadas de manera sistemática por actores armados que buscaban apoderarse del suelo. En semejante escenario cualquier pretensión de reconocimiento colectivo resultaba, cuando menos, políticamente inviable y, en muchas regiones, abiertamente peligrosa.

Lo que busca este artículo es tomarse en serio el intento que encarnó la reforma de 2023: preguntarse qué fue lo que efectivamente cambió, qué se quedó igual, y con qué herramientas se cuenta hoy para evitar que el reconocimiento constitucional se reduzca a una declaración de principios. Esto exige hacerse preguntas que la dogmática jurídica suele esquivar: ¿cómo estaba el derecho colombiano antes de 2023 en lo relativo al campesinado? ¿Qué trajo la enmienda constitucional y qué dejó sin resolver? ¿Qué son, en concreto, las ZRC y los Tecam, qué pueden hacer —y qué les queda grande— dentro del marco institucional vigente? ¿Qué le falta al Congreso para cerrar el círculo?

El asunto tiene una relevancia que desborda lo jurídico. Colombia sigue siendo un país en el que la ruralidad va de la mano con la desigualdad; según el DANE (2024), la pobreza multidimensional en las zonas rurales dispersas supera el 30 %, frente a menos del 12 % en las cabeceras urbanas. Los campesinos representan una porción significativa de esa población rural, y sus condiciones de vida dependen de manera directa de la seguridad jurídica sobre la tierra, el acceso real a servicios públicos y la posibilidad de incidir en las decisiones que afectan sus territorios. Discutir el reconocimiento constitucional del campesinado no es, pues, un ejercicio académico, pues se juegan en ello las vidas de millones de personas.

El artículo está estructurado con un orden deliberado. Arranca con el marco conceptual sobre el campesinado como sujeto colectivo y la territorialidad campesina, incorporando aportes de la sociología rural, la geografía humana y el derecho comparado. Sigue con la evolución jurídica anterior a 2023 y se detiene en la jurisprudencia constitucional más significativa y en el papel de los instrumentos internacionales. El Acto Legislativo 01 de 2023 tiene su propio apartado, en el cual se identifican tanto los avances como las omisiones. Después, se analizan las ZRC como figuras históricas de reconocimiento territorial, y los Tecam como apuesta más reciente —con su fundamento legal, definición, objetivos y procedimiento—. Se comparan ambas figuras, se examina su articulación con el ordenamiento territorial y se discute el vacío normativo persistente. Al cierre, se formulan lineamientos para la futura ley del campesinado.

Métodos

Esta investigación es de tipo jurídico-dogmático con enfoque analítico-crítico. Parte del análisis exegético de las normas pertinentes —Acto Legislativo 01 de 2023, Ley 2294 de 2023, Decreto 780 de 2024, Ley 160 de 1994, Ley 388 de 1997—, y se complementa con el estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional relevante (sentencias T-763 de 2012, C-623 de 2015, T-548 de 2016, SU-426 de 2016 y SU-288 de 2022). El análisis normativo se articula con una revisión documental de fuentes académicas especializadas en derecho agrario, geografía

humana y estudios rurales latinoamericanos, así como con la revisión de instrumentos internacionales, en particular la Undrop (Resolución 73/165 de 2018 de la Asamblea General de la ONU). Para el derecho comparado, se examinan los marcos constitucionales de Bolivia, Ecuador y México en lo relativo al reconocimiento de las territorialidades campesinas e indígenas. No se emplean fuentes primarias de campo ni métodos cuantitativos; el análisis se sustenta en fuentes secundarias y en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico colombiano.

Resultados

Marco conceptual: el campesinado como sujeto colectivo y la territorialidad campesina

Conviene arrancar con una aclaración que no siempre se hace de manera explícita: decir campesinado no equivale a decir población rural a secas. El concepto tiene un espesor propio. Alude a una identidad colectiva que se configura a partir de relaciones específicas con la tierra, modos de producción en pequeña escala, formas organizativas de base comunitaria y prácticas culturales que no caben en las categorías genéricas del derecho privado ni del derecho laboral. Fue esa especificidad la que los instrumentos internacionales y, más adelante, la jurisprudencia constitucional colombiana comenzaron a reconocer antes de que el constituyente lo hiciera con todas las letras.

El debate acerca de la identidad campesina hunde sus raíces en una tradición prolongada de las ciencias sociales. Desde los aportes pioneros de Chayanov (1966) en torno a la economía campesina, la bibliografía especializada viene señalando que el campesinado funciona bajo una racionalidad económica que poco tiene que ver con la de la empresa capitalista: la familia opera como núcleo productivo; el objetivo no consiste en acumular ganancias, sino en asegurar la reproducción de la vida, y la relación con la tierra desborda la simple propiedad para abarcar planos culturales, espirituales y ecológicos. Wolf (1966) amplió esa perspectiva al ubicar al campesinado dentro de estructuras de dominación más extensas, poniendo de manifiesto que las dinámicas de poder entre lo rural y lo urbano han condicionado históricamente el grado de reconocimiento —o de invisibilización— de las comunidades del campo.

En la discusión contemporánea, lo que plantea Van der Ploeg (2010) resulta particularmente útil para analizar el caso colombiano. Su concepto de condición campesina retrata al campesinado del siglo XXI no como un vestigio del pasado, sino como un sujeto que moldea activamente su territorio cuando cuenta con estabilidad y cierta capacidad de decisión propia, produce formas de vida y de trabajo que contribuyen a mantener ecosistemas y redes alimentarias locales. Esa faceta productiva tiene implicaciones jurídicas que no deben minimizarse, pues sirve de fundamento para justificar un tratamiento diferenciado, garantías particulares y —lo que más interesa al debate colombiano— el reconocimiento de la territorialidad campesina como bien jurídico digno de tutela por sí solo. Van der Ploeg (2010) traza una línea entre el campesinado y otros actores del mundo rural —empresarios del agro y trabajadores asalariados— apoyándose en tres elementos: la lucha por la autonomía ante los mercados globales, la coproducción con el entorno natural y la conformación de un acervo de recursos bajo control propio.

La idea de soberanía alimentaria, promovida desde 1996 por La Vía Campesina y plasmada en la Declaración de Nyéléni de 2007, añade un componente que conviene no pasar por alto. La soberanía alimentaria va más allá del derecho individual a la alimentación, ya que abarca la facultad de los pueblos de configurar sus propios sistemas de producción de alimentos,

cultivar conforme a sus tradiciones culturales y agroecológicas, e incidir en la definición de las políticas agrarias que los afectan (Edelman, 2014). Desde esa óptica, el campesinado deja de ser un simple destinatario de ayudas estatales para convertirse en un actor con capacidad de decidir sobre su propio sustento, lo que vuelve más apremiante un reconocimiento jurídico que supere la lógica meramente asistencial.

En el contexto colombiano, la noción de territorialidad campesina ha ido cobrando mayor nitidez. El territorio no se reduce a un factor de producción ni a un soporte físico de la labor agrícola. Constituye, ante todo, el ámbito en el que se despliega la vida en comunidad: las juntas de acción comunal, las asociaciones de productores, las mingas, las semillas criollas. Hay una dimensión tangible —los predios, las fuentes hídricas, los ecosistemas—, pero también una de carácter político y simbólico: la posibilidad de que la comunidad tome el control de su propio rumbo. Como advirtió Mançano Fernandes (2023) desde la geografía humana, ambas dimensiones deben leerse de forma articulada si se pretende comprender lo que verdaderamente se juega al hablar de derechos territoriales campesinos.

Mançano Fernandes (2005) estableció una distinción útil: por un lado, el territorio como espacio de gobernanza —el del Estado, del municipio, de la jurisdicción administrativa—; por otro, el territorio como espacio de vida —el territorio campesino, configurado por las comunidades a través de sus prácticas cotidianas—. Esta diferenciación importa porque captura un problema recurrente del ordenamiento colombiano: que el Estado reconozca administrativamente un territorio no garantiza que tal reconocimiento recoja las lógicas de uso, manejo y sentido que las comunidades campesinas asocian a ese espacio. El reto jurídico, entonces, no se agota en trazar linderos sobre un mapa, sino que exige asumir la totalidad de las relaciones que hacen de un lugar un territorio campesino.

La paradoja del derecho colombiano saltaba a la vista. Los pueblos étnicos contaban con consulta previa y autonomía territorial para resguardar sus tierras. Los campesinos, que habitan vastas extensiones rurales y cumplen un papel central en la provisión de alimentos, no disponían de nada parecido. Duarte (2015) examinó críticamente esa asimetría al documentar los conflictos interétnicos que surgen cuando las territorialidades campesinas, indígenas y afrodescendientes coinciden geográficamente sin que haya un marco normativo capaz de encauzar las diferencias. La dificultad no reside en la convivencia misma, sino en la desproporción de instrumentos jurídicos disponibles para cada grupo.

La Corte Constitucional fue llenando ese vacío por vía jurisprudencial —a través de la T-763 de 2012, la SU-426 de 2016 y otras sentencias—, aunque conviene no confundir jurisprudencia con texto constitucional. La jurisprudencia depende de que los tribunales persistan en una línea interpretativa; la Constitución, en cambio, impone obligaciones directas a la totalidad de los poderes públicos. Al modificar el artículo 64, el Acto Legislativo 01 de 2023 trasladó el reconocimiento desde el terreno jurisprudencial hasta el plano constitucional. Ese movimiento altera la jerarquía normativa que respalda los derechos campesinos y le da fuerza al legislador para actuar. Como observa Uprimny (2011), la constitucionalización de derechos sociales en América Latina ha probado ser condición necesaria —no suficiente— para su efectiva garantía, en la medida en que provee un soporte normativo de rango superior que limita la discrecionalidad del legislador y del ejecutivo.

Evolución jurídica del reconocimiento del campesinado antes del Acto Legislativo 01 de 2023

El derecho agrario colombiano no ignoró al campesinado, pero tampoco le dio el reconocimiento que merecía. Esa ambigüedad fue la nota dominante de varias décadas. Para

dimensionar el alcance de la reforma de 2023 hay que recorrer las etapas previas de esa evolución e identificar tanto los avances parciales como las omisiones de fondo que marcaron el tratamiento normativo del campesinado.

El recorrido arranca con la Ley 135 de 1961, que dio vida al Incora y levantó la primera arquitectura institucional orientada a redistribuir tierras. Aquella ley fue hija de la Alianza para el Progreso y de la presión internacional por contener la expansión de los movimientos revolucionarios mediante reformas agrarias de corte moderado (Berry, 2002). Su orientación era claramente individualista: la reforma se pensó como un mecanismo para entregar parcelas a familias campesinas, sin reconocimiento alguno de derechos colectivos ni de territorialidades construidas en comunidad. El campesino quedaba reducido a receptor pasivo de la acción estatal, sin capacidad real de interlocución con el poder público.

Con la Ley 160 de 1994 se produjo un avance cualitativo, aunque la norma continuó inserta en un esquema predominantemente individualista. Aparte de actualizar el andamiaje de reforma agraria e instaurar un mercado asistido de tierras —en sintonía con las prescripciones del Banco Mundial de aquellos años (Deininger, 2003)—, la Ley 160 trajo consigo una figura cuya importancia tardó bastante en ser reconocida: las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Concebidas para dar estabilidad a la economía campesina, contener la concentración latifundista y encauzar el desarrollo rural sostenible en áreas de colonización (Ley 160 de 1994), las ZRC establecieron un régimen especial de acceso a baldíos dirigido exclusivamente a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Fue un primer acercamiento —tímido, hay que admitirlo— a la noción de territorialidad campesina como categoría con relevancia jurídica, pero la semilla había quedado plantada.

Merece destacarse que la Carta de 1991, a pesar de su vocación garantista y de lo amplio de su catálogo de derechos, dejó al campesinado fuera del elenco de sujetos con protección diferenciada. La redacción original del artículo 64 se ceñía a disponer que el Estado promovería el acceso gradual a la propiedad de la tierra, junto con servicios de educación, salud, vivienda y crédito. Jurídicamente, era una cláusula programática pensada para trabajadores agrarios considerados de forma individual, no para comunidades campesinas con derechos sobre el territorio. Esa exclusión no fue fortuita: la Constituyente de 1991 privilegió el reconocimiento de los pueblos étnicos, resultado de movilizaciones que consiguieron llevar a sus voceros hasta la mesa de deliberación constitucional. El movimiento campesino, disperso y castigado por el conflicto armado, careció de la misma capacidad de incidencia en aquel momento decisivo (Sánchez, 2024).

El giro de fondo no provino del Congreso sino de la Corte Constitucional. A raíz de la Sentencia T-763 de 2012, el tribunal comenzó a hilvanar una jurisprudencia garantista que reconocía al campesino como sujeto de protección constitucional reforzada, identificando la existencia de un derecho al territorio campesino. Lo llamativo de aquella decisión fue que extrajo del texto constitucional vigente —en el cual la territorialidad campesina no figuraba de forma expresa— una lectura que atribuía derechos que el constituyente de 1991 nunca había formulado con claridad. Para sostener ese razonamiento, la Corte acudió al principio de igualdad material y al mandato de protección especial a poblaciones vulnerables, en lo que varios autores han descrito como un ejercicio de activismo judicial motivado por la inacción del legislador (García Villegas, 2014).

La Sentencia C-623 de 2015 profundizó en esa dirección al subrayar que la territorialidad campesina merece amparo jurídico en cuanto dimensión consustancial a la identidad campesina, postura que fue ratificada por las sentencias T-548 de 2016 y T-461 de 2016. Estas providencias fueron configurando lo que la doctrina ha llamado un bloque de

constitucionalidad campesino: un entramado de principios y reglas derivados de la interpretación constitucional que, ante la ausencia de legislación específica, funcionaban como parámetro para fiscalizar la actuación del Estado en asuntos agrarios.

El hito más relevante fue la Sentencia SU-426 de 2016. En una decisión de unificación que resolvía varias tutelas relativas al acceso a tierras, la Corte sostuvo que las comunidades campesinas son titulares de un derecho fundamental a acceder a su territorio y a permanecer en él —derivado de la dignidad humana y del entonces vigente artículo 64—, y que las ZRC constituyen un vehículo adecuado para hacer efectivo ese derecho (Sentencia SU-426 de 2016). Esta providencia convirtió un derecho de naturaleza programática en un derecho fundamental susceptible de reclamarse por vía de tutela, enviando un mensaje directo al legislador de que el vacío normativo acarreaba costos concretos en términos de vulneración de derechos.

En el ámbito internacional, la Declaración Undrop —adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 73/165 de 2018— reunió un catálogo de derechos pensados para los campesinos: acceso a la tierra, utilización de semillas propias, resguardo ambiental, intervención en las políticas agrarias (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018). Se trata de un instrumento de soft law, carente de fuerza vinculante directa; sin embargo, Colombia respaldó su aprobación, y las deliberaciones en torno a la Undrop alimentaron los debates internos sobre la reforma constitucional. La declaración reviste singular importancia porque, por primera vez, un instrumento internacional identificó al campesinado como grupo social diferenciado y titular de derechos específicos, dejando atrás la lógica de documentos previos que lo subsumían en la categoría genérica de población rural (Claeys, 2015). Su artículo 17, dedicado al derecho a la tierra y al territorio, operó como referencia directa en los debates que desembocaron en la modificación del artículo 64 colombiano.

Esa etapa jurisprudencial culminó con la Sentencia SU-288 de 2022, que ordenó al Gobierno incorporar al campesinado como categoría diferenciada en los sistemas de información estadística. La decisión partió de una verificación elemental pero políticamente significativa: si el campesino no figura en los censos, el Estado carece de datos para verlo; sin esos datos, sus derechos quedan en la práctica sin aplicación (Sentencia SU-288 de 2022). Para ese momento, la Corte venía tratando al campesinado como sujeto de derechos en la práctica, y el volumen de jurisprudencia acumulada había llegado a un punto en el que resultaba cada vez más difícil justificar la ausencia de un reconocimiento constitucional explícito.

Contenido, avances y vacíos del Acto Legislativo 01 de 2023

Promulgado el 5 de julio del 2023, el Acto Legislativo 01 sustituyó el texto del artículo 64 de la Constitución por una redacción considerablemente más robusta. La reforma hizo bastante más que agregar palabras al texto constitucional: reestructuró la arquitectura normativa del reconocimiento campesino, pasando de una cláusula programática genérica a un artículo dotado de contenido sustantivo, con un catálogo de derechos y mandatos concretos orientados al legislador.

La norma retoma, como punto de arranque, la obligación estatal de fomentar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios —ya sea de forma individual o asociativa—. Eso no era novedad, pues ya constaba en la versión anterior, aunque con menor contundencia. La verdadera innovación aparece a continuación: "El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección constitucional" (Artículo 64, Acto Legislativo 01 de 2023). Con esa frase

se transforma de raíz la posición jurídica del campesino. Pasar de ser objeto de políticas públicas a convertirse en titular de derechos que puede exigir no es un simple ajuste de palabras: implica una modificación en la estructura misma del derecho. Desde la perspectiva de la teoría constitucional lo que ocurre es la transición de una norma de principio —que guía la acción estatal sin generar derechos subjetivos— a una norma de reconocimiento —que confiere al campesinado estatus de sujeto constitucional habilitado para reclamar el cumplimiento de sus derechos ante los tribunales (Alexy, 2007).

El artículo reformado caracteriza al sujeto campesino con una minuciosidad poco habitual en el constitucionalismo colombiano. Indica que el campesinado posee "un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, sus formas de territorialidad campesina" (Artículo 64, Acto Legislativo 01 de 2023); sumado a condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo diferencian de otros grupos sociales. Esa caracterización establece criterios materiales para identificar al sujeto campesino, sorteando las complicaciones que acarrearía una definición estrictamente formal. Al incorporar la expresión "formas de territorialidad campesina", el constituyente dio respaldo implícito a las figuras ya existentes —ZRC— y a las que se crearían después —Tecam—, abriendo simultáneamente la puerta para que el legislador desarrolle otras modalidades de protección territorial.

El catálogo de derechos que enumera el artículo 64 reformado resulta notablemente amplio: educación pertinente de calidad, vivienda, salud, servicios públicos, vías terciarias, tierra, territorio, ambiente sano, acceso e intercambio de semillas, recursos naturales y biodiversidad, agua, participación reforzada, conectividad digital, infraestructura rural, extensión agropecuaria, asistencia técnica y medios de comercialización. Se suma una cláusula antidiscriminación que protege a "los campesinos y las campesinas" de cualquier trato desigual. La inclusión del lenguaje de género no es adorno: responde a la realidad que ONU Mujeres (2018) ha documentado acerca de las formas de discriminación cruzada que enfrentan las mujeres campesinas —por su condición de mujeres y por su condición de campesinas—, que las ha puesto en una situación de vulnerabilidad agravada en el acceso a la tierra, el crédito y los espacios de decisión comunitaria.

La amplitud de ese elenco de derechos contrasta con su operatividad inmediata. A diferencia de los derechos fundamentales que se aplican directamente, los derechos recogidos en el artículo 64 revisten, en su gran mayoría, carácter prestacional. Para hacerse realidad precisan de una actuación positiva del Estado, de la asignación de partidas presupuestales y de la puesta en marcha de instituciones y procedimientos específicos. Eso no les resta justiciabilidad —la Corte Constitucional ha construido una doctrina consolidada sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales, sobre todo cuando se compromete su contenido mínimo esencial (Arango, 2005)—, pero sí implica que su plena concreción demanda un trabajo legislativo y administrativo que, al momento de redactar estas páginas, continúa pendiente.

El Parágrafo 1 del artículo reformado traslada a la ley la tarea de regular la institucionalidad requerida para cumplir los propósitos del artículo, los mecanismos de financiación necesarios y el derecho de los campesinos a apartarse de colectividades con propiedad comunal, conservando su porción de tierra. Esa delegación al legislador ordinario es, a día de hoy, el problema de mayor gravedad que afronta la reforma: al cierre de 2025, dicha ley no ha sido aprobada. Sin ella, el listado de derechos del artículo 64 opera más como un programa político de largo plazo que como un conjunto de obligaciones jurídicas provistas de mecanismos concretos de exigibilidad. La historia constitucional colombiana ofrece ejemplos reveladores de ese riesgo: el derecho

a la salud, inscrito en el artículo 49 de la Carta de 1991, demoró más de diez años en recibir un desarrollo legislativo integral, y durante todo ese lapso su garantía quedó prácticamente en manos de la tutela y de la intervención de la Corte Constitucional (Yamin y Parra-Vera, 2009). El artículo 64 reformado podría recorrer un camino semejante si el Congreso no asume la urgencia que las circunstancias reclaman.

Cabe apuntar un aspecto adicional: la naturaleza jurídica de la reforma. El Acto Legislativo 01 de 2023 se tramitó por la vía congresional, lo que supuso ocho debates repartidos en dos períodos legislativos consecutivos y una mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ese procedimiento agravado importa porque dota a la reforma de una legitimidad democrática reforzada. La rigidez constitucional blinda al campesinado frente a posibles retrocesos legislativos; no obstante, no asegura —como ya se ha señalado— que los derechos reconocidos se conviertan en realidades concretas sin que medie la actuación del legislador ordinario.

Las Zonas de Reserva Campesina como figura precursora del reconocimiento territorial campesino

La trayectoria de las ZRC merece relatarse con mayor detalle del que suelen dedicarle los análisis jurídicos, pues no se trata únicamente de la historia de una figura normativa: es la historia de una reivindicación del movimiento campesino que esperó décadas antes de obtener una respuesta institucional —parcial, por cierto—. Creadas en los artículos 81 y los siguientes de la Ley 160 de 1994, y reglamentadas inicialmente por el Decreto 1777 de 1996, las ZRC nacieron con un propósito explícito: dar estabilidad a la economía campesina en zonas rurales de colonización, altos índices de pobreza o presencia de latifundio.

Para captar el significado de las ZRC hay que situarlas en el contexto de las marchas campesinas de 1996, cuando miles de cultivadores de coca en el sur del país protagonizaron movilizaciones masivas que pusieron al descubierto la crisis del campesinado en las regiones de colonización. Esas marchas —que Ramírez (2001) documentó como una de las expresiones más significativas del movimiento campesino colombiano en la segunda mitad del siglo XX— no solo pedían la sustitución concertada de cultivos ilícitos, sino que demandaban el reconocimiento estatal de los territorios campesinos y la inversión pública en infraestructura, servicios y desarrollo productivo. Las ZRC fueron, en parte, la respuesta institucional a esas demandas, aunque con un alcance considerablemente menor al que las organizaciones campesinas habían reclamado.

El mecanismo funciona así: dentro de la zona delimitada como ZRC, el Estado puede adjudicar tierras baldías únicamente a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; se prohíbe la acumulación excesiva y se restringe la compra de predios por parte de actores externos. A cambio, las comunidades se comprometen —junto con las entidades del Estado— a formular un Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) que oriente el uso del suelo y la inversión pública en la zona. Ese modelo combina elementos de protección territorial con instrumentos de planificación participativa; no obstante, su implementación ha dependido en buena medida de la voluntad política de las administraciones de turno y de la disponibilidad de recursos técnicos y financieros para elaborar y ejecutar los PDS.

Lo que las ZRC prefiguraron —aunque en aquel entonces no se utilizara esa terminología— fue la noción de territorialidad campesina como categoría con relevancia jurídica. Si bien no instituyen propiedad colectiva sobre la tierra —cada familia mantiene su título individual—, sí dibujan una suerte de perímetro comunitario que protege al territorio campesino de la penetración de actores externos. Fueron, en ese sentido, precursoras de lo que el artículo 64 reformado

vendría a constitucionalizar tres décadas más tarde. La figura incorpora, además, un principio de planificación territorial de abajo hacia arriba —desde la comunidad hacia el Estado— que se contrapone al modelo descendente que ha prevalecido en la política agraria colombiana, en la que las decisiones sobre uso del suelo se toman en instancias centrales sin intervención real de las comunidades afectadas (Fajardo, 2002).

El balance de su implementación resulta desigual. Entre 1997 y 2002 se crearon las primeras siete ZRC, casi todas en zonas de colonización y conflicto: Cabrera (Cundinamarca), Calamar (Guaviare), El Pato-Balsillas (Caquetá), Arenal-Morales (Sur de Bolívar), la cuenca del río Pato (Huila), el valle del río Cimitarra (Santander-Antioquia) y Perla Amazónica (Putumayo). Después, el proceso se paralizó durante casi una década. Durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), las ZRC fueron objeto de un discurso político que las asociaba con la guerrilla de las FARC, lo cual generó un estigma que complicó tanto la marcha de las zonas ya constituidas como la creación de nuevas. Esa estigmatización reflejaba la tensión de fondo entre un modelo de desarrollo rural asentado en la agroindustria y la inversión extranjera, de un lado, y un modelo basado en la economía campesina y la soberanía alimentaria, del otro (Ordóñez, 2012).

Solo a raíz del Acuerdo de Paz de 2016 se retomó el impulso. El punto 1 del Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP —dedicado a la Reforma Rural Integral— incluyó expresamente a las ZRC como parte de los mecanismos para democratizar el acceso a la tierra y fortalecer la economía campesina (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Con ese respaldo político, entre 2018 y 2021 se constituyeron ocho nuevas ZRC, duplicando el número de zonas existentes. Tras la reforma constitucional de 2023, su relevancia se resignifica: el artículo 64 las cobija bajo el concepto de "formas de territorialidad campesina" y la Ley 2294 de 2023 estableció que los PDS de las ZRC son determinantes del ordenamiento territorial municipal. Ese cambio normativo transforma a las ZRC de instrumentos de planificación sectorial en factores vinculantes del ordenamiento territorial, elevando sustancialmente su jerarquía jurídica y su capacidad de incidencia en las decisiones municipales sobre uso del suelo.

Fundamento legal, definición, objetivos y procedimiento del Territorio Campesino Agroalimentario (Tecam)

Fundamento legal en la Ley 2294 de 2023

Los Tecam entraron al ordenamiento colombiano por la puerta del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. El artículo 359 de la Ley 2294 de 2023 le ordenó al Gobierno formular e implementar, en un plazo de doce meses, un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de las territorialidades campesinas —incluyendo los Tecam y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios—. No era una invitación, sino un mandato legal con plazo fijo.

La inclusión de los Tecam en el Plan Nacional de Desarrollo respondió a una demanda de vieja data de las organizaciones campesinas, particularmente del Coordinador Nacional Agrario (CNA), que desde la década de 2010 venía impulsando la figura como alternativa a las limitaciones de las ZRC (Abramovits, 2023). La legitimidad de los Tecam se halla, por tanto, directamente ligada a procesos de movilización social que anteceden su formalización jurídica.

El sustento constitucional de los Tecam reside en el artículo 64 reformado, que reconoce las "formas de territorialidad campesina" como parte de la identidad del campesinado. Pero, su base legal inmediata es la Ley 2294 de 2023, lo cual plantea una cuestión jurídica que no es menor: los Tecam fueron creados por un Plan

Nacional de Desarrollo de vigencia cuatrienal. En principio, eso significa que su base legal podría verse afectada cuando se apruebe el próximo Plan, a menos que, para entonces, ya se haya expedido la ley del campesinado que les dé un fundamento normativo permanente. Esa fragilidad legislativa es un punto de vulnerabilidad que las organizaciones campesinas y los analistas han señalado con preocupación.

Reglamentación mediante el Decreto 780 de 2024

El Decreto 780, firmado el 24 de junio de 2024 por el Presidente de la República y el Ministerio de Agricultura, fue la respuesta a ese mandato. En lo técnico, el decreto adicionó el título 26 a la parte 14 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015 —el Decreto Único Reglamentario del sector agropecuario—, con lo cual los Tecam quedaron inscritos en la arquitectura normativa sectorial (Decreto 780 de 2024). La técnica legislativa utilizada —añadir un título a un decreto reglamentario— ofrece ventajas en términos de integración normativa, pero también suscita interrogantes sobre la jerarquía del instrumento. Al ser de tipo reglamentario, el Decreto 780 puede ser modificado o derogado por otro decreto del mismo nivel, sin necesidad de trámite legislativo. Esa circunstancia refuerza la necesidad de contar con una ley que brinde estabilidad normativa a los Tecam.

Lo que el decreto define es, quizás, el aspecto más interesante de todo el instrumento. Los Tecam se conciben como

> territorios concebidos, habitados y organizados históricamente por familias, comunidades y organizaciones campesinas en áreas geográficas delimitadas, con el fin de garantizar la permanencia en el territorio, la conservación de los bienes comunes de la naturaleza, la vida digna de sus habitantes, la soberanía alimentaria, la agroecología, y la protección de las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado que lo habita. (Decreto 780 de 2024, Artículo 2.14.26.1.3.)

No estamos frente a una definición limitada a lo agrario. Estamos ante una formulación que abraza la vida campesina en toda su complejidad, asumiendo dimensiones que exceden la productividad del suelo. Esa amplitud conceptual es coherente con la Undrop y con la literatura académica sobre territorialidad campesina, que ha insistido en que confinar al campesinado a su rol productivo equivale a ocultar las facetas culturales, ecológicas y políticas de su existencia (van der Ploeg, 2010; Fernandes, 2023).

Condiciones de procedencia y exclusiones

El Decreto 780 de 2024 no abre la posibilidad de crear Tecam en cualquier lugar. Se priorizan en zonas rurales donde predomine la economía campesina, en áreas golpeadas por conflictos sociales o socioambientales, territorios focalizados para programas de reforma agraria, zonas con presencia de baldíos o programas de sustitución de cultivos ilícitos y en ciertas áreas periurbanas donde se practica la agricultura familiar. Esos criterios dejan ver una intención de focalizar el instrumento en los territorios donde la necesidad de reconocimiento resulta más acuciante.

Las exclusiones son igualmente relevantes. No procede constituir un Tecam en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, reservas forestales protectoras estrictas o parques naturales regionales, ni en territorios indígenas o en tierras colectivas tituladas de comunidades afrodescendientes. Tampoco, la constitución de un Tecam altera los derechos de propiedad privada preexistentes —aclaración que respondió a muchas inquietudes de sectores que temían una expropiación encubierta—. La exclusión de los territorios étnicos plantea, sin embargo, un desafío práctico importante: en muchas regiones del país, las territorialidades campesinas, indígenas y afrodescendientes se solapan geográficamente, y la prohibición

de crear Tecam en esas zonas podría dejar sin cobertura a comunidades campesinas que habitan en áreas de traslape interétnico. La gestión de esas superposiciones será uno de los retos más complejos de la implementación.

Procedimiento de constitución

El procedimiento que fija el Decreto 780 de 2024 ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT) contempla las siguientes etapas: solicitud de iniciación por parte de organizaciones campesinas representativas del área propuesta; admisión y verificación inicial por la ANT; caracterización y estudio técnico mediante visitas de campo, mediciones y encuentros comunitarios; formulación participativa del Plan de Vida Digna (PVD) construido conjuntamente entre la comunidad y la ANT, con apoyo técnico de la UPRA y la ADR; solicitud de conceptos interinstitucionales, incluyendo al Ministerio de Ambiente cuando hay traslapes con zonas de protección ambiental; celebración de una audiencia pública campesina en el territorio; ajustes finales y decisión por parte del Consejo Directivo de la ANT, y expedición de la resolución de constitución con adopción del PVD e inscripción en el Sistema de Información de Tierras.

El procedimiento descrito deja a la vista una tensión entre participación y burocratización que merece atención. Por un lado, la exigencia de una formulación participativa del PVD y la celebración de una audiencia pública responden a un enfoque de gobernanza territorial que pone en primer plano la voz de las comunidades. Por otro, la multiplicidad de etapas, la necesidad de conceptos interinstitucionales y la decisión final del Consejo Directivo introducen un grado de complejidad administrativa que podría convertir el trámite en un camino excesivamente largo y costoso para comunidades campesinas que, en no pocos casos, carecen de recursos técnicos y financieros para acompañar el proceso. La experiencia de las ZRC ofrece una advertencia pertinente: varias solicitudes de constitución estuvieron congeladas durante años en las oficinas del entonces Incoder y luego de la ANT, sin que las comunidades tuvieran información clara sobre el estado de sus trámites (Ordóñez, 2012). Evitar que eso se repita va a requerir no solo voluntad política, sino también fortalecimiento de la capacidad operativa de la ANT y transparencia en la gestión de los expedientes.

Tecam y ZRC: diferencias y coexistencia

Colombia cuenta ahora con dos figuras orientadas a reconocer la territorialidad campesina y conviene examinar con cuidado cómo se relacionan. No son lo mismo, aunque persigan fines parecidos. Tienen orígenes distintos, énfasis distintos y responden —en cierta medida— a lógicas distintas. Compararlas no es un ejercicio meramente clasificatorio, sino una operación necesaria para entender qué ofrece cada una y cómo pueden articularse dentro de un marco normativo coherente.

La ZRC es, ante todo, una creación del derecho agrario. Nació con la Ley 160 de 1994 persiguiendo un fin acotado: regular el acceso a la tierra en zonas de colonización mediante un régimen especial que frena la acumulación y resguarda al campesino de la presión de actores externos. Su lógica es esencialmente territorial-agraria: lo que protege es el acceso a la tierra y la estabilidad económica campesina dentro de un perímetro geográfico definido. El Plan de Desarrollo Sostenible refleja esa orientación: gira en torno al uso del suelo, la productividad agrícola, la conservación ambiental y la inversión en infraestructura básica. Es una herramienta valiosa, sí, pero de alcance temáticamente restringido.

El Tecam, en contraste, apunta a algo más abarcador. No se circunscribe a regular la propiedad de la tierra: aspira a reconocer la identidad campesina, sus modalidades organizativas, sus prácticas agroecológicas y

su proyecto colectivo de existencia. Lo que el Tecam incorpora —y la ZRC deja por fuera— es la dimensión ontológica del territorio campesino; es decir, el reconocimiento de que el territorio no es únicamente un recurso material, sino un espacio de existencia integral donde confluyen lo económico, lo cultural, lo ecológico y lo político. Esa concepción sintoniza con los avances teóricos de la ecología política y la geografía agraria, que han insistido en la necesidad de superar la mirada puramente productivista sobre el campo (Escobar, 2014).

Ambas figuras exigen la construcción participativa de un plan: la ZRC requiere un PDS aprobado por la ANT y el Tecam demanda un PVD construido con la comunidad. Sin embargo, el PVD suele ser más amplio en su contenido que el PDS, ya que incorpora dimensiones sociales, culturales y económicas que van bastante más allá del uso del suelo agrícola. El nombre mismo del instrumento —Plan de Vida Digna— resulta significativo porque evoca una aspiración que trasciende lo agrario: la dignidad como categoría jurídica y existencial que abarca vivienda, salud, educación, participación política y seguridad personal. En ese sentido, el Tecam representa un avance cualitativo al incorporar la noción de buen vivir que ha tenido desarrollo constitucional en otros países de la región, particularmente en Ecuador y Bolivia (Gudynas, 2011).

¿Pueden coexistir en el mismo territorio? En términos normativos, sí, pero con matices. El Decreto 780 de 2024 prevé que el Tecam debe articularse con otras territorialidades campesinas existentes. La ANT ha señalado expresamente que las luchas por ZRC y Tecam son complementarias y no excluyentes (ANT, 2023a). En la práctica, una comunidad que ya cuente con una ZRC podría solicitar un Tecam para ampliar el alcance de su reconocimiento y lo mismo a la inversa. Una ZRC que cuente, además, con un Tecam tendría una doble protección: la regulación del mercado de tierras propia de la ZRC y el reconocimiento integral de la territorialidad campesina propio del Tecam. Esa superposición no genera conflictos normativos —ambas figuras son compatibles en su diseño—, pero sí exige coordinación administrativa entre los planes asociados a cada una.

Desde una perspectiva comparada, la coexistencia de varias figuras de reconocimiento territorial para un mismo grupo social no es inusual. En el caso colombiano, los pueblos indígenas disponen de resguardos, entidades territoriales indígenas y áreas de manejo especial, que coexisten —no sin dificultades— dentro del ordenamiento jurídico. Lo que sí resulta novedoso es que esa multiplicidad se haya construido por acumulación histórica —las ZRC desde 1994, los Tecam desde 2024— sin un marco normativo unificador que establezca con claridad las reglas de interacción. Esa dispersión regulatoria es uno de los argumentos más sólidos a favor de la ley del campesinado que el artículo 64 reformado reclama.

Tecam y su articulación con el ordenamiento territorial (POT, EOT, APPA)

Que el Estado reconozca un Tecam mediante resolución de la ANT es un paso significativo, pero no basta. Para que ese reconocimiento tenga consecuencias reales en la vida cotidiana de las comunidades campesinas, necesita traducirse al lenguaje del ordenamiento territorial municipal —el lenguaje de los POT, los EOT y los PBOT—. De lo contrario, el Tecam puede existir en el papel y ser ignorado en la práctica de la planificación local. Esta desconexión entre el reconocimiento sectorial y el ordenamiento territorial no es un mal exclusivo de los Tecam, sino que atraviesa buena parte de la institucionalidad rural colombiana, en la que las decisiones del Gobierno nacional sobre política agraria chocan con frecuencia con las competencias y prioridades de los gobiernos municipales (Restrepo, 2015).

Aquí entran en juego dos reformas que tendieron puentes importantes. La primera

fue la modificación que la Ley 2294 de 2023 le introdujo al artículo 10 de la Ley 388 de 1997 —la Ley de Desarrollo Territorial—, pues se estableció que las APPA declaradas por el Ministerio de Agricultura y la zonificación de los PDS de las ZRC son determinantes del ordenamiento territorial de orden superior. Eso quiere decir que los POT municipales no pueden simplemente ser ignorados, sino que se deben respetar jurídicamente de forma obligatoria. La categoría de determinante de orden superior tiene una jerarquía normativa precisa en el derecho urbanístico colombiano, pues se trata de normas que prevalecen sobre las decisiones de los concejos municipales en materia de uso del suelo; de modo que un POT que contradiga una APPA o un PDS de ZRC sería jurídicamente inválido en ese punto (Maldonado, 2004).

El Decreto 780 de 2024 dio un paso adicional, pues establece que, una vez constituido el Tecam y aprobado su PVD, el Ministerio de Agricultura puede homologar ese territorio como APPA mediante acto administrativo. Si esa declaratoria se logra, los efectos son directos y concretos: el territorio del Tecam queda catalogado como suelo de interés agrario prioritario, protegido legalmente frente a cambios de uso incompatibles con la producción de alimentos. No se trata de un reconocimiento puramente simbólico; sino que genera restricciones reales sobre lo que los municipios pueden hacer con ese suelo. Esa protección reviste particular relevancia en contextos de expansión urbana y de presión minera y agroindustrial sobre territorios campesinos —fenómenos ampliamente documentados como factores de desplazamiento económico del campesinado en Colombia y en la región (Oxfam, 2016)—.

No obstante, la articulación entre Tecam y ordenamiento territorial afronta dificultades operativas que sería imprudente subestimar. Para empezar, la mayoría de los municipios rurales colombianos cuenta con POT desactualizados. Datos de la UPRA indican que más del 60 % de los municipios no han revisado sus instrumentos de ordenamiento territorial en la última década. Eso significa que para integrar los Tecam como determinantes del ordenamiento territorial haría falta, en muchos casos, acometer una revisión integral de los POT municipales; proceso que es técnicamente arduo, políticamente delicado y económicamente costoso. A eso se añade que la capacidad técnica de los municipios rurales para incorporar las territorialidades campesinas en sus instrumentos de planificación es, por regla general, escasa: los equipos de planeación municipal tienden a ser reducidos, con poca formación en cuestiones agrarias y sin herramientas cartográficas aptas para integrar la información que arrojan los PVD de los Tecam.

En los niveles departamental y nacional, la articulación sigue siendo un desafío en construcción. Algunos departamentos están comenzando a incorporar componentes de apoyo a los Tecam en sus planes de ordenamiento territorial departamental. La UPRA trabaja en la alineación de sus instrumentos de planificación para reconocer y priorizar los territorios campesinos en la asignación de inversión pública rural. Pero ese proceso dista de ser sistemático. La experiencia internacional muestra que la articulación multinivel del ordenamiento territorial requiere marcos normativos claros, mecanismos de coordinación interinstitucional y sistemas de información compartidos —condiciones que en Colombia están en proceso de construcción, pero que se hallan lejos de estar consolidadas (Massiris, 2012).

Discusión

Vacío de reglamentación del artículo 64 reformado y necesidad de una ley del campesinado

Conviene ir al grano en este punto, porque la complejidad técnica del asunto a veces nubla lo que en el fondo es un problema de voluntad política. El Acto Legislativo 01 de 2023 fue un

hito constitucional. Pero su implementación plena depende de una legislación que, al cierre de 2025, sigue sin existir. Y ese vacío tiene costos concretos para las comunidades campesinas que esperan que el reconocimiento constitucional se traduzca en algo palpable.

¿Qué significa ese vacío en la práctica? La institucionalidad para garantizar los derechos campesinos está repartida entre entidades que no se coordinan de verdad —la ANT se ocupa de tierras, la ADR de desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura de política sectorial, el DNP de planificación y los municipios, de ordenamiento territorial—. No existen mecanismos presupuestales específicamente atados al cumplimiento del artículo 64. La definición legal de "campesino" y el alcance de sus derechos quedan a merced de la interpretación caso a caso. No hay regulación sobre territorios con propiedad colectiva campesina ni sobre el procedimiento de retiro que el Parágrafo 1 exige. La consulta previa campesina —si es que existe o puede existir— carece de desarrollo normativo. Además, las políticas sociales sectoriales —educación rural, salud comunitaria, vivienda campesina— funcionan sin un enfoque campesino integrado.

La dispersión institucional merece un examen detenido. En el esquema vigente, las funciones vinculadas al campesinado se reparten entre no menos de cinco entidades del orden nacional, sin contar las competencias de los gobiernos departamentales y municipales. Esa fragmentación engendra duplicidades, huecos de coordinación y, ante todo, una dilución de la responsabilidad que entorpece la rendición de cuentas. Cuando varias entidades comparten la responsabilidad parcial de un mismo resultado, el riesgo de que ninguna la asuma de forma plena se multiplica. Los estudios sobre gobernanza multinivel han analizado en detalle ese fenómeno —conocido como el problema de la accountability difusa— en contextos de políticas transversales, en las cuales intervienen múltiples actores institucionales (Peters, 2015).

La cuestión de cómo definir legalmente al sujeto campesino resulta igualmente decisiva. En tanto no exista una definición legal precisa de quién es campesino, los derechos del artículo 64 carecen de un destinatario claramente identificado. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha ofrecido algunos parámetros —vínculo con la tierra, producción de alimentos, arraigo territorial, autoidentificación—, pero tales criterios no tienen la fuerza normativa de una definición de rango legal y pueden fluctuar de una decisión a otra. La experiencia de otros países revela que delimitar al sujeto campesino es un reto técnico y político de primer orden, pues si la definición es demasiado amplia, la herramienta pierde foco y si es excesivamente angosta, excluye a comunidades que legítimamente se reconocen como campesinas. El artículo 1 de la Undrop propone un modelo que conjuga criterios objetivos con autoidentificación y la doctrina especializada lo ha valorado favorablemente como un balance razonable entre inclusión y operatividad (Claeys, 2015).

Señalar ese vacío no equivale a desconocer lo que se ha logrado. Equivale a insistir en que lo que falta es tanto o más importante que lo alcanzado. La historia colombiana está plagada de reformas constitucionales que languidecieron por falta de reglamentación. Que eso no le ocurra al artículo 64 reformado depende, en primer término, del Congreso, así como también de las organizaciones campesinas, que deben presionar para que la ley se construya con ellas y no para ellas. El principio de participación efectiva —consagrado tanto en la Undrop como en el propio artículo 64 reformado— exige que el proceso legislativo incorpore mecanismos de consulta y diálogo que vayan más allá de las audiencias públicas de trámite.

El Tecam como figura que materializa parcialmente el artículo 64 constitucional

En el escenario actual —reforma constitucional vigente, ley estatutaria ausente—, los Tecam ocupan un lugar peculiar en el ordenamiento. Son la respuesta más concreta del Estado a la deuda histórica con el campesinado, pero una respuesta armada con los instrumentos disponibles mientras se espera la herramienta definitiva que el constituyente mandató. Esa condición de instrumento transitorio no debe llevar a subestimar su importancia, ya que, en contextos de omisión legislativa prolongada, los instrumentos reglamentarios que permiten avances parciales cumplen una función de legitimación y de aprendizaje institucional que resulta valiosa para el diseño de la futura legislación integral.

¿Qué logra el Tecam en ese contexto? Varias cosas nada desdeñables. Para empezar, convierte en acto administrativo lo que el artículo 64 eleva a rango constitucional. Cuando el Estado constituye un Tecam, está admitiendo jurídicamente que en ese territorio habita una comunidad campesina con identidad diferenciada, un proyecto colectivo de vida y derecho a permanecer ahí. Ese reconocimiento genera obligaciones concretas para el Estado, no simples propósitos bienintencionados. Si se mira desde la teoría del reconocimiento —en la línea de lo que ha planteado Fraser (2003) desde la filosofía política—, el Tecam funciona como un dispositivo de reconocimiento institucional que redefine el vínculo entre el campesinado y el Estado: de la invisibilidad a la visibilidad, de la marginalidad a la interlocución, del asistencialismo al derecho.

En segundo lugar, los Tecam materializan varios de los derechos enunciados en el artículo 64: promueven la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, protegen el ambiente sano, facilitan el acceso y permanencia en la tierra, fomentan la participación campesina en las decisiones territoriales. No abordan todos los derechos —los sociales y económicos de mayor alcance siguen pendientes de la ley—, pero tampoco son poca cosa. Al reconocer un territorio como campesino, el Estado adquiere la obligación de dirigir hacia ese territorio las políticas públicas que corresponden a los derechos del artículo 64.

El caso del primer Tecam constituido —denominado "Nuevo Amanecer", formalizado en 2025 con más de 6200 hectáreas y 214 familias beneficiadas— ilustra bien ese alcance parcial pero real. No resolvió la pobreza de las familias involucradas ni garantizó de un día para otro el acceso a servicios públicos o salud de calidad, pero reconoció que ese territorio es campesino, que esas familias tienen derecho a estar ahí y que el Estado tiene obligaciones concretas frente a ellas. En un contexto de décadas de invisibilidad jurídica, eso no es poco. La constitución del Tecam "Nuevo Amanecer" tuvo, además, un valor simbólico considerable, pues demostró que la figura es implementable y que el procedimiento del Decreto 780 puede llevarse a la práctica, algo que era una incógnita antes de que se materializara el primer caso (Agencia Nacional de Tierras, 2025).

Sin embargo, la experiencia del primer Tecam también evidenció limitaciones que merecen atención. El proceso de constitución tomó un tiempo considerable desde la solicitud inicial hasta la resolución final, lo que plantea interrogantes sobre la capacidad del Estado para escalar la implementación a las decenas de territorios que han presentado solicitudes. Además, la formulación del PVD requirió un acompañamiento técnico intensivo que no siempre está disponible en todas las regiones del país, especialmente en las más alejadas de los centros urbanos.

Dicho esto, sería un error presentar al Tecam como la solución definitiva. No lo es, y sus propios creadores no lo presentaron así. Es un puente mientras se construye la ley marco. Su virtud mayor radica en ser un paso

real en la dirección correcta: demuestra que el reconocimiento constitucional puede traducirse en actos administrativos concretos, genera aprendizajes institucionales para la futura implementación masiva y mantiene viva la esperanza de las comunidades campesinas de que el Estado puede responder a sus demandas.

Propuesta de lineamientos para una futura ley del campesinado

A partir de todo lo analizado, cabe formular algunos lineamientos que una futura Ley del Campesinado tendría que contemplar. No como catálogo de deseos, sino como requisitos mínimos para que el reconocimiento constitucional produzca efectos jurídicos reales. Estos lineamientos se nutren tanto de la experiencia colombiana —con sus aciertos y sus tropiezos en materia de ZRC y Tecam— como del derecho comparado y de los estándares internacionales fijados por la Undrop.

El primero y más apremiante es la definición del sujeto campesino. Sin una definición legal precisa, todo lo demás queda suspendido en el aire. La ley tendría que articular criterios objetivos —vínculo productivo con la tierra, pequeña escala, arraigo territorial— con el de autoidentificación. Para esto, podría tomar como referencia el modelo que el derecho internacional de los derechos humanos ha perfilado para las comunidades étnicas y que la Undrop plasma en su artículo 1. Esa combinación previene tanto la sobreinclusión —que diluiría la protección— como la exclusión injustificada —que dejaría desprotegidas a comunidades que, por motivos históricos o geográficos, no encajan en definiciones demasiado rígidas—. Los principios rectores de la ley podrían ser dignidad campesina, igualdad material, solidaridad, enfoque diferencial de género y generacional, participación efectiva, autonomía territorial y sostenibilidad ambiental.

El segundo lineamiento es el desarrollo pormenorizado del catálogo de derechos. La ley debe enumerar y precisar tanto derechos individuales como colectivos; por ejemplo, tierra y territorio; participación y consulta; alimentación y soberanía alimentaria; servicios básicos con pertinencia rural; educación con contenido campesino; salud comunitaria; seguridad social y laboral; vivienda digna rural; ambiente sano; paz y seguridad. Sin ese catálogo específico, la cláusula general del artículo 64 se presta a interpretaciones evasivas. La experiencia de Bolivia, donde la Constitución de 2009, estableció un catálogo detallado de derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; lo cual muestra que la especificidad en la enumeración facilita la exigibilidad y reduce el margen de discrecionalidad de las autoridades implementadoras.

En tercer lugar, la ley tiene que establecer un plan nacional de garantía de derechos del campesinado que contemple metas cuatrienales obligatorias, indicadores verificables y mecanismos de rendición de cuentas. No puede ser otro documento de política pública carente de dientes. Las metas deben vincular al gobierno de turno y no limitarse a sugerencias. Los estudios sobre políticas públicas fundadas en derechos humanos han demostrado que amarrar indicadores de cumplimiento a metas presupuestales constituye uno de los instrumentos más eficaces para convertir derechos constitucionales en cambios concretos en la vida de las personas (Abramovich, 2006).

En lo que toca a las territorialidades campesinas, la ley debería incorporar formalmente a las ZRC y los Tecam, y podría crear una categoría unificadora —Territorios Campesinos— que les proporcione a ambas figuras un marco normativo común, evitando la dispersión regulatoria existente. Eso incluye definir criterios claros de coexistencia y coordinación entre figuras, mecanismos de resolución de conflictos entre territorialidades campesinas y étnicas, y procedimientos simplificados de constitución que reduzcan

los tiempos y costos del trámite para las comunidades solicitantes.

En materia institucional, lo que se necesita es coherencia y suficiencia: creación o fortalecimiento de una Dirección de Campesinado y Reforma Agraria con rango, presupuesto y autonomía técnica suficientes, y formalización de espacios de diálogo permanente entre el Estado y las organizaciones campesinas con capacidad vinculante, no meramente consultiva. La institucionalidad actual —dispersa, desfinanciada, sin mecanismos de coordinación efectivos— es inadecuada para la magnitud de la tarea que el artículo 64 reformado impone.

Los mecanismos financieros merecen mención específica porque suelen ser el punto en el que las leyes fracasan. Un Fondo Nacional para la Promoción del Campesinado con recursos propios —no dependiente de la discrecionalidad del presupuesto anual—, incentivos tributarios para la compra de productos campesinos certificados y líneas de crédito diferenciadas para la economía campesina son instrumentos que han funcionado en otros países de la región y que Colombia tiene la posibilidad de adaptar. La experiencia de Brasil con el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) ofrece lecciones valiosas sobre cómo diseñar mecanismos de financiamiento que lleguen efectivamente a los pequeños productores campesinos, aunque también muestra los riesgos de burocratización excesiva y de captura de los recursos por intermediarios.

Por último, la ley debe incluir procedimientos especiales y accesibles de exigibilidad de derechos, mecanismos de protección específica para líderes y lideresas campesinas —cuya seguridad sigue siendo una deuda gravísima del Estado, como lo registran los informes de la Defensoría del Pueblo y de organizaciones como Global Witness—, y un sistema de seguimiento con participación directa de organizaciones campesinas y veeduría ciudadana independiente. La protección de los líderes campesinos no es un asunto marginal: es condición de posibilidad para que los demás derechos puedan ejercerse. Sin líderes seguros, no hay participación efectiva; sin participación efectiva, no hay territorialidades campesinas viables.

Conclusiones

El Acto Legislativo 01 de 2023 es, sin rodeos, un avance histórico. Que la Constitución colombiana reconozca al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección no fue fruto de una generosidad institucional súbita, sino que fue el desenlace de décadas de movilización social y de una jurisprudencia constitucional que fue acopiando argumentos hasta que al constituyente no le quedó otra salida que actuar. La confluencia entre la acción del movimiento campesino, la construcción jurisprudencial de la Corte Constitucional y el clima político propiciado por el Gobierno que asumió en 2022 abrió una ventana de oportunidad que hizo posible la aprobación de la reforma. Que esa ventana se cierre sin que se sancione la legislación complementaria sería una oportunidad malograda cuyas consecuencias resultarían difíciles de revertir.

Sin embargo, el camino por recorrer es todavía extenso. Que no exista la ley del campesinado convierte la puesta en práctica de la reforma en un ejercicio de discrecionalidad administrativa, lo cual resulta a todas luces insuficiente cuando de garantizar derechos se trata. Mientras esa ley no se expida, los derechos del artículo 64 penden en exceso de la voluntad política del gobierno de turno, y la experiencia colombiana enseña que esa voluntad fluctúa al compás de los ciclos electorales. Los derechos constitucionales, por definición, no pueden quedar a merced de la coyuntura política, ya que necesitan instituciones, procedimientos y recursos que aseguren su continuidad con independencia de quién gobierne.

En ese contexto de espera, las ZRC y los Tecam hacen lo que pueden. Las primeras, con casi treinta años en el ordenamiento, resurgen con renovada relevancia al quedar alineadas con la noción de territorialidad campesina que el artículo 64 constitucionaliza. Su trayectoria ofrece lecciones valiosas sobre los obstáculos políticos, institucionales y financieros que enfrentan los instrumentos de reconocimiento territorial campesino, y esas lecciones deberían alimentar el diseño de la futura ley. Los Tecam, creados por decreto en 2024, representan una apuesta más integral y más ambiciosa, pues incorporan dimensiones de la vida campesina que las ZRC no contemplan y ofrecen un modelo de reconocimiento territorial más coherente con los estándares internacionales de la Undrop. El primer Tecam "Nuevo Amanecer", formalizado en 2025, es una señal de que la implementación avanza —aunque a un ritmo todavía insuficiente frente a la magnitud del problema y la extensión del territorio campesino colombiano—.

La articulación entre ambas figuras y su integración en el ordenamiento territorial son desafíos que requieren atención urgente. Sin esa articulación, el reconocimiento de las territorialidades campesinas seguirá siendo un acto administrativo aislado con poca incidencia en las decisiones que realmente afectan la vida de las comunidades: el uso del suelo, la inversión pública, la protección ambiental, la prevención de la violencia. La ley del campesinado debería crear el marco normativo que haga posible esa articulación, estableciendo con claridad la jerarquía de las territorialidades campesinas en el sistema de ordenamiento territorial y los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Lo que se dirime en este debate trasciende lo técnico. Reconocer y fortalecer al campesinado colombiano —con derechos exigibles, territorios seguros y participación auténtica en las decisiones que lo conciernen— no es solamente un imperativo de justicia distributiva. Es, a la vez, condición indispensable para atacar las causas estructurales del conflicto armado y para avanzar hacia la paz que tanto necesitamos como país. La reforma agraria integral que Colombia requiere no puede levantarse sin el campesinado como protagonista, y ese protagonismo exige, como piso mínimo, que los derechos plasmados en la Constitución se traduzcan en instituciones, procedimientos y recursos que los vuelvan efectivos. La ley del campesinado es, a fin de cuentas, la prueba de fuego de la voluntad del Estado colombiano de honrar la promesa que formuló en 2023.

Agradecimientos

El autor agradece a las organizaciones campesinas colombianas, cuyas luchas históricas hicieron posible el reconocimiento constitucional analizado en este artículo. Asimismo, expresa su gratitud a los revisores del manuscrito por sus valiosos comentarios y aportes. De manera especial, agradece profundamente a su papá, a su mamá y a su hermana, por haber estado siempre presentes con amor y fe; por acompañar cada paso de este camino, sostener en los momentos difíciles y celebrar con alegría cada logro alcanzado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con el presente artículo.

Referencias

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal, 88*, 35-50. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/877ba5f8-d849-4907-9388-ebe841eeea01/content

Abramovits, A. (2023, 15 de mayo). Tres victorias del campesinado en el PND. *Dejusticia*. https://www.dejusticia.org/tres-victorias-del-campesinado-que-quedaron-en-el-pnd/

Acto Legislativo 01 del 2003 (05 de julio), por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Congreso de Colombia. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-179-02.htm

Agencia Nacional de Tierras. (2025, 30 de octubre). *Colombia celebra la constitución del primer Territorio Campesino Agroalimentario —Tecam— "Nuevo Amanecer"*. https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/colombia-celebra-la-constitucion-del-primer-territorio-campesino-agroalimentario--tecam--nuevo-amanecer

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018, 17 de diciembre). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (Resolución 73/165)*. https://undocs.org/es/A/RES/73/165

Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Legis.

Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional, 4*(6), 24-70. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/240

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. CNMH y DPS.

Chayanov, A. V. (1966). *The theory of peasant economy*. The American Economic Association. https://vertov14.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/alexander_chayanov_the_theory_of_peasant_economy.pdf

Claeys, P. (2015). *Human rights and the food sovereignty movement: Reclaiming control*. Routledge.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad: informe final.* CEV.

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm

Decreto 780 del 2024 (24 de junio), Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896

Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction,* vol, 1. World Bank and Oxford University Press. https://documents1.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/pdf/multi0page.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024, 19 de abril). *Pobreza multidimensional*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional/pobreza-multidimensional-2023

Duarte Torres, C. (2015). (Des)encuentros en lo público: gobernabilidad y conflictos interétnicos en Colombia [Tesis doctoral, Universidad Sorbonne Nouvelle - Paris 3]. https://theses.hal.science/tel-01485413/

file/These_DUARTE_TORRES_Carlos_2015.pdf

Edelman, M. (2014). Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges. *The Journal of Peasant Studies, 41*(6), 959-978. https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876998

Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones Unaula.

Fajardo, D. (2002). Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. *Comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios Ambientales (IDEA).

Fajardo, D. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010*. ILSA.

Fernandes, B. M. (2023). Territories of hope: A human geography of agrarian politics in Brazil. *Environment and Planning: Nature and Space, 6*(3), 1447-1462. https://doi.org/10.1177/25148486221135303

Fraser, N. (2003). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, participation. En N. Fraser y A. Honneth, *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange* (pp. 7-109). Verso.

García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho: sociología política del campo jurídico en América Latina*. Debate.

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf

Gudynas, E. (2011). Buen vivir: Today›s tomorrow. *Development, 54*(4), 441-447. https://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasBuenVivirTomorrowDevelopment11.pdf

Ley 135 de 1961 (15 de diciembre), sobre reforma social agraria. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153

Ley 160 de 1994 (3 de agosto), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789

Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

Ley 2294 del 2023 (19 de mayo), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Maldonado, M. M. (2004). *El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial.*

Mançano Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. *Observatorio Social de América Latina, 6*(16), 273-283.

Mançano Fernandes, B. (2023). Territories of hope: A human geography of agrarian politics in Brazil. *Environment and Planning: Nature and Space, 6*(3), 1447-1462. https://doi.org/10.1177/25148486221135303

Massiris Cabeza, Á. (2008). Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes. Proyección, 1(4). Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de

Filosofía y Letras, Instituto CIFOT. https://bdigital.uncu.edu.ar/3238.

ONU Mujeres. (2018). *El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos*. ONU Mujeres Colombia.

Ordóñez, F. (2012). *Zonas de Reserva Campesina: elementos introductorios y de debate*. ILSA.

Oxfam. (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxfam GB.

Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.

Ramírez, M. C. (2001). Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

Restrepo, D. I. (Coord.). (2006). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia. https://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/G_descentralizacion.pdf

Restrepo, D. I. (2006). Historias comparadas. Las fracturas del Estado en América Latina. En D. I. Restrepo (Coord.), *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA* (pp. 25-52). Universidad Nacional de Colombia. https://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/G_descentralizacion.pdf

Sánchez, D. P. (2024, 28 de agosto). Territorios campesinos agroalimentarios Tecam: avance en el reconocimiento de territorialidades campesinas en Colombia. *Boletín CIDER*. https://cider.uniandes.edu.co/territorios-campesinos-agroalimentarios-tecam/

Sentencia T-763 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-763-12.htm

Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-623-15.htm

Sentencia T-548 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-548-16.htm

Sentencia SU-426 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU426-16.htm

Sentencia SU-288 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU288-22.htm

Uprimny, R. (2011). The recent transformation of constitutional law in Latin America: Trends and challenges. *Texas Law Review, 89*(7), 1587-1609. https://corteidh.or.cr/tablas/r27168.pdf

van der Ploeg, J. D. (2010). The peasantries of the twenty-first century: the commoditisation debate revisited. *The Journal of Peasant Studies, 37*(1), 1–30. https://doi.org/10.1080/03066150903498721

Wolf, E. R. (1966). *Peasants*. Prentice-Hall.

Yamin, A. E. y Parra-Vera, O. (2009). How do courts set health policy? The case of the Colombian Constitutional Court. PLoS *Medicine, 6*(2), e1000032. https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2642877/

APLICACIÓN EFECTIVA DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE APULO, CUNDINAMARCA. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE[1]

Johana Paola Casallas Rodríguez[2]

Recepción: 12/03/2026 **Aceptación:** 16/04/2026 Publicación: 9/10/2026

¿Cómo citar? Casallas Rodríguez, J. P. (2026). Aplicación efectiva del catastro multipropósito en los procesos de planeación territorial del municipio de Apulo, Cundinamarca. Desafíos y perspectivas para la gestión territorial sostenible. *Derecho Verde, 7*, (44-61)

Autor de correspondencia: Johana Paola Casallas Rodríguez.
Correo: casallas.johana@uniagraria.edu.co

Resumen

El catastro multipropósito constituye un instrumento esencial para modernizar la gestión territorial colombiana al integrar información física, jurídica, económica y ambiental con los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial. Este artículo analiza la aplicación efectiva de la información catastral en los procesos de planeación territorial del municipio de Apulo, Cundinamarca, en el marco del enfoque multipropósito impulsado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Ley 2294 de 2023. La investigación adopta un enfoque descriptivo y analítico, mediante revisión documental, análisis de brechas normativas y evaluación técnica de los sistemas de información geográfica aplicados en la actualización catastral 2023-2024. Los resultados evidencian inconsistencias cartográficas y debilidades institucionales que limitan la incorporación de la información catastral en la toma de decisiones para el ordenamiento territorial y afectan la sostenibilidad fiscal, jurídica y ambiental del municipio. Finalmente, se proponen estrategias técnicas, normativas y de gobernanza para fortalecer la integración del catastro multipropósito en la actualización estructural del Esquema de Ordenamiento Territorial de Apulo.

Palabras clave: catastro multipropósito, ordenamiento territorial, planeación municipal, territorio, gobernanza territorial..

[1] El presente artículo se presenta como requisito para optar al grado de la Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial de la Fundación Universitaria Agraria De Colombia, 2025.

[2] Ingeniera civil, estudiante de la Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial en la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, 2025. casallas.johana@uniagraria.edu.co

EFFECTIVE APPLICATION OF THE MULTIPURPOSE CADASTRE IN THE TERRITORIAL PLANNING PROCESSES OF THE MUNICIPALITY OF APULO, CUNDINAMARCA. CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT

Abstract

The Multipurpose Cadastre (CMC) is an essential instrument for the modernization of Colombia's territorial management system, integrating physical, legal, economic, and environmental information with urban and rural planning instruments. This article analyzes the effective application of cadastral information in the territorial planning processes of the municipality of Apulo (Cundinamarca), within the multipurpose approach promoted by the Colombian Geographical Institute (IGAC) and Law 2294 of 2023. The research adopts a descriptive and analytical approach through document review, analysis of regulatory gaps, and technical evaluation of geographic information systems (GIS) applied in the 2023–2024 cadastral update process. The results reveal cartographic inconsistencies and institutional weaknesses that hinder the integration of cadastral data into territorial planning and land-use decisions, affecting the municipality's fiscal and environmental sustainability. Finally, technical, legal, and governance strategies are proposed to strengthen the municipality's capacity to incorporate the Multipurpose Cadastre into the structural update of Apulo's Territorial Ordering Scheme (EOT).

Keywords: multipurpose cadastre, territorial planning, municipal management, territory, land governance.

Introducción

El catastro multipropósito (CMC) se consolida en Colombia como una herramienta fundamental para la modernización de la gestión territorial y el fortalecimiento de una administración de tierras basada en evidencia. Su objetivo principal es integrar la información física, jurídica, económica y ambiental de los predios, para que las entidades territoriales dispongan de datos actualizados y confiables para sustentar la planeación ordenada y sostenible del desarrollo territorial, la equidad fiscal y la seguridad jurídica de la propiedad pública y privada (Conpes, 2019; Resolución 658 del 2022; UN-Habitat, 2020).

En el contexto de los municipios de sexta categoría, como Apulo, Cundinamarca, el catastro multipropósito adquiere una relevancia especial al constituirse en un instrumento de fortalecimiento institucional frente a las limitaciones técnicas, tecnológicas y financieras que históricamente han afectado la gestión territorial local. La articulación de la información catastral con los procesos estratégicos de planeación, ordenamiento territorial y gestión fiscal contribuye a una administración pública más eficiente y transparente frente a la ciudadanía y los grupos de valor (Banco Mundial, 2019; OCDE, 2022).

El municipio de Apulo presenta una estructura territorial predominantemente rural, con un modelo de desarrollo basado en actividades agrícolas y turísticas. En este contexto, la actualización catastral es una necesidad prioritaria para mejorar la planificación del uso del suelo, orientar la inversión pública y fortalecer la sostenibilidad ambiental. Aunque el municipio presenta limitaciones en su capacidad institucional, cuenta con condiciones propicias para avanzar hacia la implementación del modelo de catastro multipropósito, en articulación con la Agencia Catastral de Cundinamarca y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2023).

Marco normativo y conceptual del catastro multipropósito

El catastro multipropósito (CMC) es una herramienta de gestión pública orientada a la consolidación de información física, jurídica, económica y ambiental del territorio, cuyo propósito es fortalecer los procesos de planeación, ordenamiento, administración fiscal, gestión del riesgo y sostenibilidad territorial. A diferencia del catastro tradicional, centrado exclusivamente en la valoración de los predios para fines tributarios, el enfoque multipropósito busca una interoperabilidad de la información catastral con los instrumentos de planificación y gestión del suelo, para garantizar la trazabilidad, precisión y accesibilidad de los datos.

El DNP (2023) y el IGAC (Resolución 1149 del 2021) definen el CMC como un instrumento que integra los componentes físico (límites y geometría predial), jurídico (propiedad y derechos reales), económico (valoraciones y usos) y ambiental (restricciones y amenazas), conforme con estándares técnicos y normativos nacionales e internacionales. Más exactamente, en la Resolución 1149 del 2021 se describe lo siguiente:

> aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios. (Resolución 1149 del 2021)

De esta manera, el catastro multipropósito constituye una base para la toma de decisiones públicas, la gobernanza de la tierra y la modernización de la gestión territorial.

La implementación del catastro multipropósito se sustenta en un marco jurídico que articula las competencias nacionales y territoriales en materia de planeación y gestión catastral. Entre las principales normas que lo regulan se destacan la Ley 388 de 1997, que establece los fundamentos del ordenamiento territorial en Colombia y define los instrumentos de planeación (plan de ordenamiento territorial (POT), plan básico de ordenamiento territorial (PBOT) y esquema de ordenamiento territorial (EOT)).También, el Decreto 1077 del 2015, que regula aspectos de planeación territorial, urbanismo y ordenamiento. Este decreto además reglamenta procedimientos de formación, actualización y conservación catastral, y orienta la transición hacia el modelo mutriproósito.

Asimismo, la Ley 1955 del 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), incorporó el catastro multipropósito como un sistema integral de información para la gestión territorial. Posteriormente, el Decreto 1232 del 2020, estableció disposiciones relacionadas con la articulación de los insturmentos de ordenamiento territorial y los sistemas de información geográfica. Finalmente, la Ley 2294 del 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026), reafirmó la función pública de la gestión catastral con enfoque multipropósito y estableció metas nacionales relacionadas con la actualización de la información catastral.

De manera complementaria, las resoluciones 727 y 1000 de 2020 del IGAC regulan aspectos relacionados con la habilitación de gestores y operadores catastrales en Colombia. Por su parte, la Resolución 1149 de 2021 establece los lineamientos técnicos, metodológicos y de calidad para la información catastral multipropósito, incluidos aspectos relativos a proyecciones, metadatos, formatos de intercambio y control de precisión geométrica.

Este marco normativo refuerza la descentralización catastral y la participación de los municipios en la generación, gestión y uso de información territorial, bajo los principios de eficiencia, interoperabilidad, transparencia y sostenibilidad. La eficacia del catastro multipropósito depende, en gran medida, de la interoperabilidad entre la información catastral y los instrumentos de planeación territorial. Esto implica que los sistemas municipales de información geográfica (SIG) adopten estándares técnicos comunes que garanticen la compatibilidad de los datos entre los niveles nacional, departamental y municipal.

Entre los estándares relevantes para la gestión del CMC se encuentran el Sistema Único de Coordenadas del IGAC, que proporciona una referencia geoespacial uniforme para el país y facilita la articulación de cartografía histórica y actual. Los formatos de datos espaciales interoperables, como *shapefile, GeoPackage* y GML, los cuales permiten el intercambio de información entre plataformas institucionales. Los metadatos conforme con la norma ISO 19115, que describen la procedencia, precisión y estructura de los conjuntos de datos. Los servicios geoespaciales Open Geospatial Consortium (OGC), como WMS/WFS, que posibilitan la consulta, visualización y actualización en línea de los datos catastrales y de ordenamiento territorial.

El cumplimiento de estos estándares técnicos es fundamental para asegurar la consistencia cartográfica, la transparencia en la gestión operativa y la trazabilidad de la información territorial. Sin embargo, diversos municipios en Colombia, especialmente los de quinta y sexta categoría, enfrentan limitaciones de infraestructura tecnológica, *software* especializado y personal técnico capacitado; lo cual restringe la implementación efectiva de estos protocolos y el uso operativo del catastro multipropósito. Esto se presenta en la Resolución 658 del 2022, la cual establece que que el IGAC publica en el Sistema de Información Geográfico

para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT) la información reportada por cada municipio. Esta información está disponible para entidades públicas y la ciudadanía, con el objetivo de fortalecer la planificación territorial mediante datos del catastro multipropósito y el informe de gestión 2023 del DNP, el cual incluye avances en la implementación del catastro multipropósito (Resolución 658 del 2022; DNP, 2023).

La gobernanza de los datos catastrales constituye un componente esencial del enfoque multipropósito. Se refiere al conjunto de políticas, roles, responsabilidades y mecanismos institucionales que garantizan la sostenibilidad, actualización y uso responsable de la información. En el contexto colombiano, esta gobernanza involucra tres niveles: nacional, liderado por el IGAC y el DNP, responsables de definir estándares, metodologías y lineamientos; departamental, articulado por gestores habilitados (como la Agencia Catastral de Cundinamarca), encargados de ejecutar procesos de actualización y garantizar la calidad de los datos; municipal, orientado a la apropiación, uso y actualización continua de la información en los instrumentos de planeación territorial.

Para que la información del catastro multipropósito se convierta en una herramienta efectiva de gestión estratégica del desarrollo territorial, los municipios, de acuerdo con sus capacidades institucionales, deben implementar protocolos internos de interoperabilidad de los SIG, adoptar políticas de datos abiertos y fortalecer las capacidades técnicas de su personal. Sin una gobernanza institucional sólida y planificada, la información disponible puede permanecer infrautilizada o desarticulada de los procesos de toma de decisiones, lo que perpetúa la ineficiencia administrativa y la desactualización normativa (Conpes, 2019; OCDE, 2022).

Análisis del caso de estudio: municipio de Apulo (Cundinamarca)

Contexto territorial y socioeconómico del municipio

El municipio de Apulo se localiza en la Provincia del Tequendama, departamento de Cundinamarca, a 101 km al suroccidente de la ciudad de Bogotá D. C. Al nororiente colinda con Anapoima, al sureste con Viotá, al sur con Tocaima y al noreste con Jerusalén. Cuenta con una extensión aproximada de 128 km², de los cuales el 10 % corresponde al área urbana y el 90 % al área rural. Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Apulo tiene una población de 10.316 habitantes, una densidad aproximada de 80 hab./km² y un crecimiento demográfico estable (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2024; Municipio de Apulo, 2024).

El territorio se caracteriza por su vocación agrícola y turística, con cultivos predominantes de cítricos, mango, plátano y café; además, tiene una creciente dinámica inmobiliaria vinculada al turismo de segunda vivienda. Su altitud media es de 420 m s. n. m., su altura máxima es de 1500 m s. n. m en el cerro El Copo), y cuenta con temperaturas promedio de 28 °C, las cuales son condiciones que corresponden a un ecosistema de bosque seco tropical de alta fragilidad ambiental. Desde el punto de vista socioeconómico, Apulo pertenece a la categoría sexta, lo que implica limitaciones presupuestales y capacidades institucionales restringidas. No obstante, ha mostrado avances en conectividad vial y gestión ambiental. Su Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 plantea, como eje transversal, el fortalecimiento de la planificación territorial y la gestión del catastro multipropósito como herramienta de gobernanza (Alcaldía de Apulo, 2024).

El municipio de Apulo tiene su información catastral administrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en conjunto con la Agencia Catastral de Cundinamarca (ACC), dado que aún no cuenta con gestor u operador catastral habilitado. La última actualización catastral integral se realizó en el año 2012, con un proceso de conservación parcial en 2018. Durante el periodo 2023-2024, el IGAC, en articulación con la ACC, dio inicio al proceso de formación catastral multipropósito, orientado a la transición hacia la interoperabilidad y la inclusión de información jurídica y económica. Sin embargo, se evidencian las siguientes problemáticas: desactualización cartográfica y carencia de planos rurales digitalizados conforme al sistema Magna-Sirgas; inconsistencias geométricas en límites prediales y sobreposición de polígonos; ausencia de fichas prediales digitalizadas con información jurídica y ambiental integrada; baja capacitación del personal municipal en manejo de SIG y en la interpretación catastral; falta de articulación directa entre el catastro y los sistemas de planeación territorial (EOT, POT).

La información catastral disponible se encuentra principalmente en formato analógico o en archivos en pdf no georreferenciados, lo que limita su aprovechamiento para la toma de decisiones estratégicas. Estas brechas dificultan el cumplimiento de los principios establecidos en la Ley 2294 del 2023 para la implementación del catastro multipropósito, especialmente en materia de transparencia, la interoperabilidad y la equidad fiscal (DNP, 2023; Resolución 1149 del 2021; Ley 2294 del 2023).

El Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) vigente de Apulo fue adoptado en el año 2000, con base en la información catastral disponible en la década de 1990. En consecuencia, los usos del suelo, la estructura ecológica principal y los límites urbanos definidos en dicho instrumento no reflejan la realidad territorial actual, lo que genera conflictos de uso, sobreposición de predios rurales y urbanos, así como dificultades en la gestión de licencias y avalúos. Durante la revisión técnica se identificaron inconsistencias espaciales entre los límites de los suelos urbano establecidos en el EOT y la cartografía catastral del IGAC. Por ejemplo, el área urbana delimitada en el EOT corresponde a 160 hectáreas, mientras que el catastro multipropósito reporta una extensión efectiva de 174 hectáreas, lo que representa un diferencial del 8,75 %. Asimismo, se identificaron zonas de transición rural-urbana con ocupación informal que no se encuentran reflejadas en la cartografía catastral, situación que afecta la gestión predial y la planeación del uso del suelo. Estas diferencias evidencian la desarticulación entre la información catastral y el instrumento de ordenamiento territorial, lo cual dificulta la formulación de políticas efectivas de desarrollo territorial y la gestión fiscal local (impuesto predial unificado, participación en plusvalía y contribución por valorización). (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019).

Los principales retos institucionales y técnicos identificados para la implementación efectiva del catastro multipropósito en Apulo son la falta de capacidad institucional, debido a que el municipio carece de una oficina de catastro o de sistemas de información geográfica; además, la dependencia de Planeación concentra múltiples funciones sin personal especializado en georreferenciación o análisis espacial. La desactualización normativa, dado que el EOT vigente no incorpora variables de riesgo, conectividad ecológica ni zonificación ambiental derivadas de estudios técnicos recientes. Las limitaciones presupuestales, puesto que los recursos destinados a la planeación resultan insuficiente para financiar actualizaciones catastrales o contratar estudios geotécnicos, topográficos o ambientales. La insuficiente infraestructura tecnológica, ya que el municipio no cuenta con servidores propios ni plataformas SIG integradas. La información se almacena en equipos locales, sin respaldo ni interoperabilidad con los sistemas del DNP o del IGAC. La falta de cultura de gestión catastral al percibirse la información principalmente como

un insumo tributario y no como una herramienta para la planificación y gobernanza territorial (UN-Hábitat, 2020).

Pese a estas limitaciones, el municipio de Apulo presenta condiciones favorables que constituyen oportunidades estratégicas para avanzar hacia la implementación del catastro multipropósito. Entre ellas se destacan su ubicación estratégica en el corredor turístico Anapoima-Girardot, lo que es una ventaja en cuanto a aprovechamiento del suelo para fortalecer la base fiscal y financiar la actualización catastral. El acompañamiento institucional de la Agencia Catastral de Cundinamarca, pues ha priorizado al municipio en su plan de expansión de servicios para el periodo 2025-2026. El potencial tecnológico derivado de la disponibilidad de cartografía base del IGAC en formato digital y del acceso a plataformas como Territata, Ideca y Geoportal Cundinamarca. La articulación regional promovida por la provincia del Tequendama, que facilita el intercambio de información y el apoyo técnico entre municipios. En este contexto, Apulo podría consolidarse como un municipio piloto de categoría sexta en la implementación del catastro multipropósito, siempre que se garanticen el fortalecimiento institucional, la asistencia técnica y el acceso a financiación.

Experiencias comparadas en la implementación del catastro multipropósito en Colombia

El análisis de experiencias territoriales constituye un componente fundamental para la comprensión de los factores que inciden en la efectividad del catastro multipropósito (CMC). Dado que cada municipio colombiano presenta características institucionales, económicas y geográficas diferentes, las estrategias adoptadas por territorios pioneros permiten identificar modelos replicables que pueden orientar a municipios con capacidades limitadas, como Apulo, hacia la consolidación de su gestión catastral (Banco Mundial, 2019; OCDE, 2022). Este apartado presenta una revisión de cuatro experiencias representativas: Rionegro (Antioquia), Palmira (Valle del Cauca), Gachancipá (Cundinamarca) y Manizales (Caldas), seleccionadas por su nivel de avance técnico, institucional y normativo en la adopción del enfoque multipropósito.

Caso Rionegro (Antioquia), interoperabilidad y gobierno digital

El municipio de Rionegro, en el departamento de Antioquia, es considerado uno de los casos más exitosos de implementación del catastro multipropósito en Colombia. Desde 2018, el municipio asumió la función catastral mediante su Oficina de Catastro Descentralizado, habilitada por el IGAC en el marco de la Resolución 1000 de 2020. Entre las principales estrategias implementadas se destacan la creación de una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE Rionegro) interoperable con los sistemas nacionales (IGAC, DNP, SNR). El desarrollo de un visor geográfico público, con servicios WMS y WFS que integran información catastral, predial y de ordenamiento territorial. El fortalecimiento institucional mediante la contratación de ingenieros catastrales, geógrafos y expertos SIG. La adopción de un modelo de catastro continuo, con actualización permanente y participación ciudadana a través de mecanismos digitales. Gracias a estas estrategias, Rionegro alcanzó en 2022 una cobertura del 100 % en formación catastral multipropósito y se consolidó como referente nacional en gobierno digital y transparencia en la gestión territorial (DNP, 2023).

Caso Palmira (Valle del Cauca), integración fiscal y planificación territorial

El municipio de Palmira implementó su modelo de catastro multipropósito a partir de un enfoque de integración fiscal y territorial, articulando la información catastral con la planeación urbana y la gestión tributaria. Entre 2019 y 2022, la administración local desarrolló un Sistema Integrado de Información Catastral y Tributaria (SICT) que permitió la interoperabilidad entre la base catastral y el sistema de recaudo del impuesto predial. Los principales resultados incluyen el aumento del recaudo del impuesto predial en un 38 % en dos años. La identificación de más de 6000 predios no registrados en la base catastral anterior. La actualización de la cartografía urbana y rural en formato Magna-Sirgas. La implementación de un módulo de análisis geoespacial para la gestión del uso del suelo. Palmira logró demostrar que el catastro multipropósito no solo es una herramienta de planeación, sino también un mecanismo para fortalecer la autonomía fiscal municipal, incrementando los ingresos propios y reduciendo la dependencia de transferencias nacionales (OCDE, 2022).

Caso Gachancipá (Cundinamarca), modelo de gestión interinstitucional

El municipio de Gachancipá, de categoría seis y con condiciones socioeconómicas similares a Apulo, constituye un ejemplo relevante de implementación del catastro multipropósito mediante un modelo de gestión interinstitucional. Desde el 2021, la Agencia Catastral de Cundinamarca lideró la actualización catastral integral del municipio, con acompañamiento técnico del IGAC y cofinanciación departamental. Las principales acciones destacadas fueron el establecimiento de un convenio tripartito entre el municipio, la Agencia Catastral y la Gobernación. La implementación de procesos de sensibilización ciudadana y la formación de funcionarios municipales en sistemas SIG. La incorporación de capas de riesgo, suelos y ecosistemas estratégicos en la base catastral. La actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con información multipropósito. Gachancipá se consolidó como referente departamental al demostrar que los municipios pequeños pueden avanzar significativamente en la adopción del enfoque multipropósito mediante cooperación institucional y gestión de recursos externos (IGAC, 2023).

Caso Manizales (Caldas), catastro y gestión del riesgo

La ciudad de Manizales presenta una experiencia consolidada en el uso del catastro para la gestión del riesgo y la planificación urbana sostenible. Desde 2016, su Oficina de Catastro Municipal opera bajo un modelo técnico avanzado que integra información catastral, topográfica y geotécnica. Las principales innovaciones implementadas incluyen la incorporación de variables de riesgo geotécnico y amenaza sísmica en la base catastral. El uso de tecnologías LiDAR y fotogrametría aérea para la actualización cartográfica. La integración con el Sistema de Alerta Temprana (SIATA) para la toma de decisiones urbanísticas. Manizales demuestra que la información catastral multipropósito puede trascender los fines fiscales, para convertirse en una herramienta de resiliencia territorial y planificación ambientalmente responsable (Duque-Escobar, 2015). En conjunto, estas experiencias evidencian que la viabilidad del catastro multipropósito no depende exclusivamente del tamaño o capacidad fiscal del municipio, sino de la articulación institucional, la voluntad política y la gestión del conocimiento técnico. La siguiente tabla resume los principales aprendizajes de los casos analizados:

Municipio	Estrategia principal	Logros destacados	Lecciones aplicables a Apulo
Rionegro	Interoperabilidad SIG y gobierno digital	Cobertura 100% multipropósito, transparencia y eficiencia	Implementar IDE municipal y capacitación técnica
Palmira	Integración catastral-tributaria	Aumento 38% recaudo predial, control de evación	Enlace entre catastro y sistema financiero municipal
Gachancipá	Gestión interinstitucional y cooperación	Actualización integral con apoyo departamental	Replicar modelo de convenio con Agencia Catastral
Manizales	Catastro para gestión del riesgo	Innovación tecnológica LiDAR, SIG	Incorporar variables ambientales en EOT

Figura 1. *Principales aprendizajes de los casos analizados*

Fuente: elaboración propia con base en DNP, (2023); IGAC (2023), OCDE (2022) y Duque-Escobar (2015).

Discusión técnica y jurídica: implicaciones del catastro multipropósito en la planeación territorial de Apulo

El catastro multipropósito no solo constituye una herramienta técnica para la identificación y registro de predios, sino que representa un instrumento de gobernanza territorial. Su adecuada implementación permite articular información confiable para la toma de decisiones, la gestión del suelo y la asignación eficiente de recursos públicos.

En municipios como Apulo, donde la capacidad institucional es limitada, el CMC puede convertirse en un eje articulador de políticas públicas si se incorpora dentro del sistema de planeación municipal. La Ley 2294 del 2023, en su artículo 43, define el catastro como una función pública con enfoque multipropósito, orientada a garantizar la seguridad jurídica, la equidad tributaria y la sostenibilidad territorial. Esto implica que los datos catastrales no deben restringirse al ámbito fiscal, sino servir como base para la planificación del desarrollo, la gestión ambiental y la administración del riesgo. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los municipios del país aún no han logrado integrar esta visión intersectorial, lo cual ha creado una fragmentación entre las áreas de planeación, hacienda y catastro (DNP, 2023; UN-Hábitat, 2020).

Uno de los principales desafíos que enfrenta Apulo es la baja capacidad institucional para gestionar y actualizar su información catastral, ya que actualmente la función catastral se encuentra centralizada en el IGAC, lo que limita la autonomía y oportunidad de la información. La transición hacia un modelo multipropósito exige que el municipio desarrolle una capacidad institucional progresiva, basada en tres ejes fundamentales:

1. Gestión de la información: creación de una unidad o dependencia técnica encargada

de los sistemas de información geográfica (SIG) y la interoperabilidad de datos.

2. Sostenibilidad financiera: inclusión de recursos específicos en el presupuesto municipal para financiar la actualización y conservación catastral, aprovechando instrumentos como la plusvalía y la contribución por valorización.
3. Articulación interinstitucional: establecimiento de convenios de cooperación con la Agencia Catastral de Cundinamarca, la CAR Cundinamarca y la Gobernación, para acceder a asistencia técnica y cofinanciación de proyectos.

Sin estos componentes, el municipio corre el riesgo de mantener una dependencia estructural del IGAC, perpetuando la desactualización y la limitada capacidad de planeación basada en evidencia territorial.

La transición hacia un catastro multipropósito se convierte en un desafío técnico en cuanto a la interoperabilidad y la calidad de los datos que requiere una infraestructura de datos espaciales (IDE municipal), que garantice la interoperabilidad entre las diferentes fuentes de información. Apulo, al igual que muchos municipios pequeños, enfrenta problemas derivados de la coexistencia de formatos heterogéneos, cartografía analógica y ausencia de metadatos técnicos. Para superar estas limitaciones, es necesario que la administración municipal adopte los siguientes lineamientos técnicos: implementar un sistema SIG interoperable, basado en un software libre, como QGIS, que permita vincular información del IGAC, la Agencia Catastral y la Secretaría de Planeación. Estandarizar la información geográfica bajo los lineamientos de la Resolución 1149 de 2021 del IGAC, para asegurar la consistencia geométrica, topológica y temática de los datos. Incorporar metadatos técnicos conforme a la norma ISO 19115, con registro de precisión, fuente, fecha de captura y proyección. Utilizar el Sistema de Referencia Geodésico Magna-Sirgas para todas las capas cartográficas, garantizando compatibilidad con los sistemas nacionales. Promover la interoperabilidad a través de servicios OGC (WMS/WFS) que permitan el acceso público y transparente a la información territorial. La adopción de estos estándares técnicos no solo optimiza la calidad de los datos, sino que fortalece la confianza institucional y la transparencia, pilares del enfoque multipropósito (OCDE, 2022).

Desde el punto de vista jurídico, el catastro multipropósito cumple un papel crucial en la formalización de la propiedad y la garantía del derecho a la tierra. En Apulo, se estima que más del 40 % de los predios rurales no cuentan con títulos debidamente registrados (IGAC, 2023), lo cual genera inseguridad jurídica y limita el acceso a crédito, programas de fomento agropecuario y procesos de restitución de tierras. La ley 2294 de 2023 y el Decreto 1232 del 2020 establecen que la información catastral debe articularse con el Registro de Instrumentos Públicos (SNR), con el fin de garantizar la trazabilidad entre los datos físicos, jurídicos y económicos del territorio.

Sin embargo, esta interoperabilidad aún no se materializa completamente, especialmente en zonas rurales donde la cartografía base es incompleta o imprecisa. Para fortalecer la seguridad jurídica y la transparencia en el municipio de Apulo se propone lo siguiente: crear campañas de formalización predial coordinadas entre la Oficina de Planeación y la Superintendencia de Notariado y Registro. Incorporar en el nuevo EOT una zonificación catastral de predios rurales no formalizados, como insumo para priorizar acciones de titulación. Crear una mesa técnica de articulación catastro–registro con participación de la Procuraduría Agraria y la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Estas acciones no solo consolidarían la función social y económica de la propiedad, sino que fortalecerían la gobernanza territorial y la planeación rural.

Uno de los mayores retos y oportunidades para Apulo consiste en integrar la información

del catastro multipropósito al proceso de actualización estructural de su Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). De acuerdo con los lineamientos del Decreto 1077 de 2015, la información catastral debe ser un insumo obligatorio en las fases de diagnóstico y formulación del EOT. La integración efectiva debe incorporar las capas catastrales en los mapas de usos del suelo, estructura ecológica principal, riesgo y equipamientos; actualizar los límites urbanos y rurales conforme a la cartografía catastral georreferenciada; definir áreas de expansión urbana basadas en criterios de sostenibilidad ambiental y disponibilidad de servicios públicos; evaluar la carga fiscal y las dinámicas inmobiliarias derivadas de los cambios en los valores del suelo y alinear los instrumentos financieros (predial, plusvalía, valorización) con la nueva información multipropósito.

Por lo anterior, se puede asegurar que, sin lugar a dudas, la correcta y armonizada articulación entre el catastro multipropósito y el EOT en el municipio no debe concebirse únicamente como un proceso meramente técnico, sino como una estrategia de planeación y ordenamiento integral sostenible en el tiempo, que garantice la necesaria coherencia que debe existir entre los componentes físico, económico, jurídico y ambiental del territorio, con el propósito que este pueda alcanzar de manera viable un desarrollo institucional deseable (Conpes, 2019; Resolución 658 del 2022).

La adopción del catastro multipropósito tiene implicaciones directas en la eficiencia, transparencia y sostenibilidad de la gestión pública local. Entre los principales impactos esperados se destacan el mejoramiento de la capacidad fiscal, ya que, al contar con información predial actualizada, el municipio puede optimizar el recaudo del impuesto predial y fortalecer su autonomía financiera. Una planeación basada en evidencia, pues la disponibilidad de datos geoespaciales precisos permite tomar decisiones fundamentadas sobre expansión urbana, conservación ambiental y gestión del riesgo. Transparencia y participación ciudadana, debido a que los sistemas interoperables facilitan el acceso público a la información y reducen la discrecionalidad administrativa. La eficiencia en la inversión pública, pues, al vincular los datos catastrales con los instrumentos de planeación, se optimiza la priorización de proyectos de infraestructura, vivienda y servicios públicos. En síntesis, la implementación del catastro multipropósito representa un salto cualitativo hacia una gestión territorial inteligente, en la cual la tecnología, la normativa y la institucionalidad convergen para garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible en municipios como Apulo (Banco Mundial, 2019; UN-Hábitat, 2020).

Propuesta de lineamientos estratégicos para la implementación del catastro multipropósito en Apulo (2025–2030)

Con base en los hallazgos del diagnóstico técnico, jurídico e institucional, se plantea una propuesta de lineamientos estratégicos orientados en fortalecer la implementación del catastro multipropósito en el municipio de Apulo (Cundinamarca) para el periodo 2025-2030. La propuesta parte de los principios establecidos en la política nacional de catastro multipropósito (Conpes 3958 de 2019) y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, bajo un enfoque de sostenibilidad territorial, eficiencia administrativa y participación ciudadana. El objetivo general es garantizar la integración plena del catastro multipropósito al proceso de planeación territorial, promoviendo un modelo de gestión pública basado en evidencia, transparencia y equidad fiscal (Conpes, 2019).

También, se proponen algunas actividades u objetivos específicos, que de manera

complementaria permitan alcanzar una correcta implementación del CMC. Se destacan los siguientes: fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas e institucionales de la administración municipal para gestionar y actualizar la información catastral. Integrar la información catastral multipropósito en el proceso de actualización estructural del EOT. Implementar un sistema de información geográfica interoperable que vincule datos físicos, jurídicos, económicos y ambientales del territorio. Promover la formalización de la propiedad y la seguridad jurídica del suelo rural y urbano. Establecer mecanismos sostenibles de financiación y cooperación interinstitucional para el mantenimiento del sistema catastral. Del mismo modo, la estrategia de implementación propone la integración de manera sistemática en la planeación institucional de ejes estratégicos, cada uno con acciones concretas a desarrollar en el corto (2025-2026), mediano (2027-2028) y largo plazo (2029-2030).

Eje 1. Fortalecimiento institucional y gobernanza catastral

Este eje incluye la propuesta de inclusión de las siguientes acciones:

1. Crear una unidad técnica de catastro y Sistemas de Información Geográfica (SIG) adscritos a la Secretaría de Planeación Municipal.
2. Establecer un protocolo de interoperabilidad de datos con la Agencia Catastral de Cundinamarca y el IGAC.
3. Diseñar e implementar una política de datos abiertos para la información catastral y territorial.
4. Gestionar la capacitación del personal técnico en el uso de software SIG (QGIS, ArcGIS) y herramientas de análisis espacial.
5. Promover la participación ciudadana mediante la creación del Observatorio Municipal de Territorio y Catastro (OMTC).

El principal responsable, de la ejecución de las actividades propuestas en el eje 1 es la Alcaldía de Apulo a través de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, con la indispensable cooperación de la Agencia Catastral de Cundinamarca, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Nacional de Planeación. Para su efectivo control, seguimiento y evaluación, se hace necesaria la incorporación de indicadores de medición, entre los que se proponen los siguientes: una unidad SIG creada y operativa para el año 2026, con personal capacitado al 100 % para el año 2027 y una plataforma pública de datos catastrales disponible para el año 2028.

Eje 2. Interoperabilidad y modernización tecnológica

Este eje incluye la propuesta de inclusión de las siguientes acciones:

1. Desarrollar un Sistema Municipal de Información Territorial (SMIT) que consolide la información catastral, ambiental y socioeconómica.
2. Implementar una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE Apulo) conforme a los lineamientos del IGAC y la norma ISO 19115.
3. Adoptar un repositorio digital de fichas prediales con acceso restringido por roles y niveles de autorización.
4. Integrar los servicios geográficos en línea mediante protocolos OGC (WMS/WFS) para la visualización y descarga de capas cartográficas-
5. Digitalizar la totalidad de la cartografía rural y urbana en formato Magna-Sirgas (Resolución 1149 de 2021; Resolución 658 del 2022)

El principal responsable de la ejecución de las actividades propuestas en el eje 2 es la Alcaldía de Apulo a través de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, con la indispensable cooperación de la Agencia Catastral de Cundinamarca, la Gobernación de Cundinamarca y el MinTIC. Se

proponen los siguientes indicadores para el control, seguimiento y evaluación del efectivo cumplimiento de las acciones: 80 % de la información catastral interoperable para el 2028; una IDE municipal en funcionamiento para el 2027 y 100 % de la cartografía predial digitalizada para el 2029.

Eje 3. Integración del catastro multipropósito al EOT

Este eje incluye la propuesta de inclusión de las siguientes acciones:

1. Incorporar las capas catastrales en el diagnóstico territorial del nuevo EOT (2025-2026).
2. Actualizar tanto los límites urbanos y rurales como las áreas de expansión con base en la información multipropósito.
3. Incluir en el EOT variables de riesgo, ecosistemas estratégicos, áreas de protección y estructura ecológica principal derivadas de la cartografía catastral.
4. Desarrollar una metodología de valoración del suelo vinculada al uso y destinación de los predios.
5. Implementar un módulo SIG de planeación para la gestión del suelo y la inversión pública (Resolución 1149 de 2021; Resolución 658 del 2022).

El principal responsable de la ejecución de las actividades propuestas en el eje 3 es la Alcaldía de Apulo, a través de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, con la participación del Concejo Municipal, la CAR Cundinamarca, el Departamento Nacional de Planeación y el IGAC. Para su efectivo control, seguimiento y evaluación, se hace necesaria la incorporación de indicadores de medición, entre los que se proponen los siguientes: incorporación al 100 % de información catastral en el EOT del 2026; una aprobación del nuevo EOT actualizado para 2027 y un sistema de planeación geoespacial operativo en 2028.

Eje 4. Sostenibilidad fiscal y formalización predial

Este eje incluye la propuesta de inclusión de las siguientes acciones:

1. Actualizar la base de datos tributaria con información multipropósito para optimizar el recaudo del impuesto predial.
2. Implementar un programa municipal de formalización predial rural y urbana en articulación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la SNR.
3. Aplicar instrumentos de gestión del suelo, como plusvalía, participación en plusvalías y contribución por valorización.
4. Crear un fondo municipal de sostenibilidad catastral, alimentado por recursos del impuesto predial y transferencias de regalías.
5. Diseñar incentivos tributarios para predios formalizados y actualizados.

El principal responsable de la ejecución de las actividades propuestas en el eje es la Alcaldía de Apulo a través de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Desarrollo Sostenible, con el apoyo y acompañamiento de la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras y la Gobernación de Cundinamarca. Al igual que en los demás ejes, se proponen algunos indicadores para el control, seguimiento y evaluación del efectivo cumplimiento de las acciones: incremento del 25 % en el recaudo predial para el 2028; 40 % de predios rurales formalizados en el 2029 y un fondo municipal de sostenibilidad catastral constituido en 2030.

El éxito de la implementación del catastro multipropósito en Apulo depende de la voluntad política y liderazgo institucional, lo cual asegura la continuidad de la estrategia más allá de los cambios de administración, así como de la participación ciudadana activa. Con eso se garantiza transparencia y apropiación social del proceso y la asistencia técnica permanente del IGAC, DNP

y Agencia Catastral de Cundinamarca. Todo esto sin dejar de lado aspectos importantes como la financiación sostenible por medio de recursos propios, regalías, cooperación internacional y alianzas público-privadas, y la capacitación continua del talento humano, asegurando la transferencia de conocimiento técnico.

Metodología de investigación y abordaje técnico del estudio

El presente estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo-descriptivo y se complementó con elementos analíticos y técnicos orientados al diagnóstico territorial. Desde una perspectiva epistemológica, corresponde a una investigación aplicada de tipo descriptivo-analítico y con enfoque mixto, en tanto combina el análisis documental y normativo con la aplicación de herramientas geoespaciales para la interpretación de la realidad territorial del municipio de Apulo (Cundinamarca) (DNP, 2023; Resolución 658 del 2022).

El trabajo investigativo y de análisis se sustentó en la revisión crítica de documentos normativos (leyes, decretos, entre otros) y técnicos emitidos por entidades como el Estado colombiano, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Catastral de Cundinamarca (ACC); así como en la consulta de literatura académica disponible relacionada con la gestión catastral y la planeación territorial. El desarrollo metodológico se estructuró en cuatro fases principales, complementadas por la revisión documental ya mencionada y el análisis de experiencias territoriales comparadas:

Fase 1. Diagnóstico normativo e institucional

Se revisó el marco legal vigente (es 388 de 1997, 1955 del 2019, 2294 del 2023; Decretos 1077 de 2015 y 1232 de 2020; Resolución 1149 de 2021 del IGAC), con el fin de identificar las competencias institucionales y los vacíos normativos que afectan la implementación del catastro multipropósito en el nivel municipal. También, se analizaron documentos de política pública, como el Conpes 3958 de 2019, que establece la hoja de ruta para la consolidación del catastro nacional multipropósito y se hizo un análisis completo para avanzar hacia el componente técnico del proceso de investigación.

Fase 2. Análisis técnico de la información catastral

Se recopiló y revisó la información catastral disponible para el municipio de Apulo suministrada por el IGAC y la Agencia Catastral de Cundinamarca, incluyendo cartografía base, fichas prediales, planos urbanos y rurales, y bases de datos SIG. El análisis se centró en la identificación de inconsistencias geométricas, duplicidad de predios, ausencia de metadatos y falta de correspondencia entre la información catastral y los instrumentos de planeación vigentes. Adicionalmente, se emplearon herramientas SIG, como QGIS y ArcGIS, con proyecciones geográficas en el sistema Magna-Sirgas, para hacer el análisis espacial y la comparación de capas temáticas (usos del suelo, cobertura vegetal, hidrografía y equipamientos).

Fase 3. Contraste con experiencias territoriales

Se desarrolló una revisión comparativa de experiencias del proceso de implementación del CMC en municipios colombianos con características demográficas y administrativas similares a Apulo (Cundinamarca), como Gachancipá (Cundinamarca), Palmira (Valle del Cauca), Rionegro (Antioquia) y Manizales (Caldas). El objetivo fue identificar buenas prácticas, potenciales errores evitables, estrategias de implementación adaptables,

procesos de interoperabilidad, esquemas de financiamiento y modelos de gobernanza replicables en municipios de categoría sexta.

Fase 4. Formulación de estrategias de fortalecimiento

Con base en los hallazgos de las fases anteriores, se elaboró una propuesta de lineamientos técnicos, institucionales y normativos que orienten a la integración del catastro multipropósito al proceso de actualización del EOT del municipio de Apulo (Cundinamarca). Estos lineamientos incluyen planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones estratégicas, entre las que se destacan la creación de un sistema municipal de información geográfica interoperable, la formación técnica del personal y la adopción de protocolos de datos abiertos, entre otras (UN-Hábitat, 2020).



Figura 2. *Esquema metodológico del estudio*

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2023) y IGAC (2023).

Las principales fuentes primarias de información utilizadas fueron bases de datos catastrales del IGAC (actualizadas a 2023); capas geográficas de uso del suelo, hidrografía y cobertura vegetal (Ideca y Geoportal Cundinamarca); entrevistas semiestructuradas con funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Sostenible de Apulo, y la Agencia Catastral de

Cundinamarca. Asimismo, las fuentes secundarias de consulta destacadas fueron documentos CONPES (Conpes, 2019); resoluciones del IGAC (Resolución 727 de 2020; Resolución 1000 de 2020; Resolución 1149 de 2021; Resolución 658 de 2022); leyes nacionales relacionadas con la gestión territorial (Ley 388 de 1997; Ley 1955 de 2019; Ley 2294 de 2023); decretos reglamentarios (Decreto 1077 de 2015; Decreto 1232 de 2020); publicaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023); y literatura académica relevante (Duque-Escobar, 2015).

El análisis de la información se realizó mediante la aplicación de técnicas de análisis documental y espacial, combinando revisión de literatura normativa, interpretación jurídica y procesamiento de información geográfica y territorial. Igualmente, se consultaron matrices de consistencia para evaluar la correspondencia y potencial coherencia entre los objetivos del catastro multipropósito y las metas de ordenamiento territorial conforme a los lineamientos del plan de desarrollo vigente, Apulo "Humildad y Desarrollo 2024-2027" y del Manual de Implementación del catastro multipropósito (Resolución 658 del 2022; Alcaldía de Apulo, 2024).

Entre las principales limitaciones identificadas se encuentran la carencia de información catastral actualizada para zonas rurales dispersas del municipio; la baja capacidad técnica y presupuestal de la administración municipal para mantener sistemas SIG actualizados; la ausencia de interoperabilidad entre los sistemas de información del IGAC, la Agencia Catastral y la Secretaría de Planeación Municipal; las restricciones normativas derivadas de la vigencia de un EOT desactualizado, lo que impide la incorporación directa de información multipropósito en la toma de decisiones. Estas limitaciones refuerzan la necesidad de fortalecer la institucionalidad local, garantizar recursos sostenibles y fomentar alianzas con entidades departamentales y nacionales para la consolidación del catastro multipropósito.

Conclusiones

La implementación del CMC en el municipio de Apulo (Cundinamarca) representa una oportunidad estratégica para fortalecer la gobernanza territorial, mejorar la planeación del desarrollo y garantizar una gestión institucional más equitativa y transparente del suelo. Los resultados del estudio evidencian que, pese a las limitaciones institucionales y técnicas propias de los municipios de sexta categoría, existe un marco normativo, político y tecnológico propicio para avanzar hacia la modernización catastral y la articulación armonizada y efectiva con el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).

El análisis permitió identificar que los principales desafíos se concentran en la débil capacidad técnica local, la fragmentación institucional y la escasa interoperabilidad entre los sistemas de información. Sin embargo, también se reconocen condiciones favorables relacionadas con la asistencia técnica del IGAC y la Agencia Catastral de Cundinamarca, la existencia de políticas nacionales consolidadas y la posibilidad de acceder a mecanismos de financiación interinstitucional. Por lo tanto, el catastro multipropósito, más que un instrumento técnico, se configura como un componente esencial de la administración pública moderna al facilitar la toma de decisiones basada en evidencia, fortalecer la equidad fiscal y promover la transparencia en la gestión del territorio. Su implementación en Apulo debe entenderse como un proceso continuo y adaptativo que requiere sostenibilidad institucional, voluntad política y participación ciudadana informada.

En el contexto colombiano actual, la implementación del catastro multipropósito adquiere un papel estratégico en el fortalecimiento de la gobernanza territorial en zonas rurales afectadas por el conflicto armado y por los efectos del cambio climático. Su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia, potencia mundial de la vida" (Ley 2294 del 2023) refuerza la

visión de una política pública basada en el reconocimiento de los derechos sobre la tierra, la gestión sostenible del suelo y la reducción de brechas socioespaciales (DNP, 2023; UN-Hábitat, 2020). En este sentido, el catastro multipropósito no solo representa un instrumento técnico, sino una herramienta de transformación social y ambiental que contribuye a la construcción de paz territorial y a la resiliencia climática de los municipios (Banco Mundial, 2019; OCDE, 2022).

En definitiva, este estudio constituye una contribución significativa al conocimiento aplicado en materia de gestión territorial, al demostrar que la implementación del catastro multipropósito en municipios de baja capacidad institucional es no solo viable, sino estratégicamente transformadora. La experiencia evidencia que la integración entre información catastral, planeación del desarrollo y gobernanza local puede convertirse en un modelo técnico replicable y sostenible para promover la equidad fiscal, la sostenibilidad ambiental y la eficiencia administrativa en el contexto colombiano (IGAC, 2023; Conpes, 2019; IGAC, 2022).

Referencias

Alcaldía de Apulo. (2024). *Plan de desarrollo 2024-2027. Municipio de Apulo*. https://mapas.cundinamarca.gov.co/documents/554d2f45faac457bb6a61effda76b3da/about

Banco Mundial. (2019). *Informe anual. Poner fin a la pobreza, invertir para generar oportunidades*. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32333/211470SP.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2019, 26 de marzo). *Documento Conpes 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3958.pdf

Decreto 1077 del 2015 (26 de mayo), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216

Decreto 1232 del 2020 (14 de septiembre), por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Informe de gestión 2023*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/GrupoPlaneacion/Informe%20de%20Gestión%202023.pdf

Duque-Escobar, G. (2015, 16 de julio). *El desarrollo urbano y económico de Manizales. Museo Samoga*. https://bffrepositorio.unal.edu.co/server/api/core/bitstreams/d78e1814-1359-4f6c-9267-3fb47efeb25c/content

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2023, 18 de octubre). *Procedimiento formación y/o actualización catastral con enfoque multipropósito*. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/listadomaestro/PC-GCT-01%20V1%20Formacion%20y%20Actualizacion%20Catastral%20CEM.pdf

Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.

gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

Ley 1955 del 2019 (25 de mayo), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Diario Oficial No. 50.964. Congreso se Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970

Ley 2294 del 2023 (19 de mayo), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Guía para la gestión catastral en entidades territoriales*. https://www.minhacienda.gov.co

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. OCDE Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2022/02/oecd-economic-surveys-colombia-2022_82e4759f/991f37df-es.pdf

Resolución 727 del 2020 (12 de agosto), por medio de la cual se habilita como gestor catastral al departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/Res%20727%2012-8-2020_Habilitación%20%281%29.pdf

Resolución 1000 del 2020 (1. º de diciembre), por medio de la cual se finaliza el periodo de empalme y se hace entrega del servicio público catastral al departamento de Cundinamarca. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-1000-2020-853217304

Resolución 1149 del 2021 (19 de agosto), por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2022-05/resolucion_1149_de_2021_0.pdf

Resolución 658 del 2022 (24 de mayo), por medio de ia cual se establecen las especificaciones técnicas minimas para ia generación de cartografia temática oficial de los instrumentos de ordenamiento territorial. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_658_2022.pdf

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2020). *World Cities Report 2020 The Value of Sustainable Urbanization*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LEGALIDAD EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CALDAS, ANTIOQUIA, DEL 2015-2025[1]

Maryori Mosquera Vivero[2] y Elías Moya Chaverra[3]

Recepción: 12/03/2026 **Aceptación:** 16/04/2026 Publicación: 9/10/2026

¿Cómo citar? Mosquera Vivero, M. y Moya Chaverra, E. (2026). Participación ciudadana y control de legalidad en la ordenación territorial: evolución y desafíos en la gestión pública municipal de Caldas, Antioquia, del 2015-2025. *Derecho Verde, 7*, (62-77)

Autor de correspondencia: Maryori Mosquera Vivero y Elías Moya Chaverra.
Correo: mosquera.maryiri@uniagrarai.edu.co - mora.elias@uniagraria.edu.co

Resumen

Este artículo examina la transformación de la participación cívica y el control de la legalidad en los procesos de planificación territorial en el municipio de Caldas, Antioquia, entre los años 2015 y 2025. Además, analizan los mecanismos institucionales que se han adoptado para la participación de los ciudadanos en la elaboración y revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT). También, se examina el papel desempeñado por entidades como la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y el área metropolitana en la práctica de verificación. A pesar de los avances en términos de transparencia y cooperación interinstitucional, siguen existiendo desafíos en la participación efectiva de grupos vulnerables, la formación cívica y el control ciudadano. En este marco, la investigación se desarrolla bajo la normativa vigente (Ley 388 de 1997; Decreto 1077 de 2015), y se argumenta que la gestión de territorios democráticos necesita tanto canales de participación como ciudadanos capaces de influir en la toma de decisiones públicas.

Palabras clave: control de legalidad, democracia participativa, municipio de Caldas, Antioquia, participación ciudadana, ordenamiento territorial.

[1] El presente artículo se presenta como requisito para optar al grado de la especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, 2025.

[2] Abogada, especialista en Derecho Administrativo y Contractual de la Institución Universitaria de Colombia. Estudiante de la especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia. mosquera.maryori@uniagraria.edu.co

[3] Abogado, estudiante de la especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia. moya.elias@uniagraria.edu.co

CITIZEN PARTICIPATION AND LEGAL OVERSIGHT IN LAND USE PLANNING: TRENDS AND CHALLENGES IN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT IN CALDAS, ANTIOQUIA, 2015–2025

Abstract

This article examines the transformation of civic participation and legality oversight in territorial planning processes in the municipality of Caldas (Antioquia) between the years 2015 and 2025. It analyzes the institutional mechanisms adopted to enable citizen involvement in the development and revision of the Basic Territorial Planning Plan, hereinafter referred to as the PBOT. It also explores the role played by entities such as the "Regional Autonomous Corporation of Central Antioquia – Corantioquia" and the Metropolitan Area in verification practices.

Despite progress in terms of transparency and inter-institutional cooperation, challenges persist in the effective participation of vulnerable groups, civic education, and citizen oversight. Within this framework, the research is conducted under current regulations (Law 388 of 1997; Decree 1077 of 2015), and it argues that the management of democratic territories requires both participation channels and citizens capable of influencing public decision-making.

Keywords: Legality control, participatory democracy, municipality of Caldas, Antioquia,, citizen participation, territorial planning.

Introducción

La planificación territorial es la columna vertebral para el desarrollo sostenible e igualitario de cada país. En Colombia se ha estructurado con un sólido marco legal y constitucional con objetivos que incluyen la participación democrática de los ciudadanos y el control judicial. En la práctica, su implementación puede ser difícil de lograr, en especial, a nivel local, donde el desarrollo económico y planificado puede tener prioridad sobre las necesidades de las comunidades y del medio ambiente sostenible.

En este artículo de investigación se analiza el caso del municipio Caldas, Antioquia, en el período del 2015 al 2025, en cuanto a los niveles de participación ciudadana y vigilancia legal como parte de su Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT). Es importante tener en cuenta que el ordenamiento territorial en Colombia se entiende como la combinación de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas y acciones directas que regulan la organización física o gestión del territorio y el uso del suelo.

La Constitución Política de 1991 sentó las bases para un estado social de derecho que proclama la participación ciudadana (artículo 270) y el ordenamiento territorial (artículos 151 y 288) como criterios vinculantes. Dichos artículos se desarrollan a través de la Ley 388 de 1997 (régimen de desarrollo territorial) y la Ley 1757 de 2015, que promueven y protegen el derecho a la participación democrática.

A pesar de la existencia de este fuerte marco legal, el caso de muchos municipios colombianos, como Caldas, Antioquia, muestra una falta entre los instrumentos regulatorios y su implementación real, lo que genera una brecha entre la regulación y su aplicación. El problema central de este estudio es la marginación de las poblaciones vulnerables del municipio de Caldas, Antioquia, en espacios de toma de decisiones para la construcción del PBOT. Esta omisión sirve para enfatizar que, en el diseño de los PBOT, la atención se ha concentrado en gran medida en factores económicos y de construcción a expensas de la contribución de la comunidad y la necesidad de protección de la naturaleza, tal como lo establece la Ley 99 de 1993.

El incumplimiento de los principios mínimos de participación no solo disminuye la legitimidad democrática de estos instrumentos, sino que también puede llevar a serios efectos legales, como la nulidad de los PBOT por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, según lo previsto en la Ley 1437 de 2011, la cual fue modificada por la Ley 2028 de 2021. En el caso del municipio de Caldas, Antioquia, en la práctica, su PBOT ha sido invalidado precisamente por violar esta garantía constitucional. La relevancia de este trabajo es comprender mejor cómo la ausencia de participación ciudadana efectiva y de responsabilidad legal rigurosa puede socavar la sostenibilidad y la equidad del desarrollo territorial.

El caso de Caldas, Antioquia, se convierte en un laboratorio clave para explorar las relaciones entre planificación, participación y protección ambiental en un contexto de riqueza natural presionada por la expansión urbana. La participación ciudadana en el ordenamiento espacial no es un tema novedoso y ha formado parte de un amplio debate público entre la academia colombiana y la jurisprudencia.

La Constitución de 1991 reestructuró el sistema político y abrió espacio para que los ciudadanos tuvieran un papel central (Hurtado Mosquera e Hinestroza Cuesta, 2017). El concepto de 'control participativo' como una forma de gestión del territorio ha sido subrayado por autores como Rendón Corona (2015).

Velásquez (2011), por su parte, destaca el necesario cambio de paradigma: de una percepción positivista y técnica del territorio a otra, considerada como un ámbito socialmente construido en el que la planificación opera bajo la forma de una negociación técnico-política

entre las instituciones y su población civil. Este último punto es clave, porque el debate social es la piedra angular de la participación en todos los momentos del ordenamiento territorial (Lemus Chois, 2019).

Mejía (2009) resalta que la lucha por la conservación de la naturaleza y el derecho a un medio ambiente saludable son conquistas de la humanidad, lo que nos lleva directamente al derecho a la participación social libre. En este sentido, Ramírez Sarmiento (2021) propuso la 'participación transformadora' mediante un enfoque de participación y procesos que van de abajo hacia arriba e involucran a las comunidades en el enfrentamiento de problemáticas sociales y territoriales.

Sin embargo, Barón Colmenares (2018) considera que independientemente de los arreglos normativos que existen, actualmente no hay una política pública sobre PBOT que se asiente de manera adecuada; por lo tanto, se anula la planificación, ya que su comunidad no interviene activamente. Jaimes Ochoa y Mosquera Téllez (2023) complementan esta última idea al argumentar que los procesos de desarrollo unilaterales crean impactos negativos en las comunidades multiculturales al chocar con su forma y funcionamiento local y regional. Es necesario participar para que las expectativas y necesidades de la población sean escuchadas y reconocidas adecuadamente.

Este artículo tiene como propósito principal examinar los niveles de participación de los ciudadanos en los procedimientos relativos a los planes de ordenamiento territorial para el municipio de Caldas, Antioquia, desde 2015 hasta el 2025. Para encontrar lo propuesto, se desarrollará una pregunta clave como guía de investigación: ¿cuáles serían los posibles efectos al no tener en cuenta los principios mínimos para elaborar los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) en Caldas, Antioquia?

Se hará un estudio cualitativo, ya que se buscarán realidades y dinámicas de participación más profundas en el contexto bajo estudio. Esta perspectiva se fundamenta en la hermenéutica, la fenomenología y el interaccionismo simbólico, los cuales proporcionan un proceso interpretativo para dar sentido al significado que los actores sociales asignan a los fenómenos y obtener una visión de cómo ven y reaccionan ante un problema dado (Monje Álvarez, 2011).

La metodología múltiple permitirá tener una perspectiva coordinada del objeto de estudio (Piza, 2019). El análisis se desarrollará a través de una revisión bibliográfica completa de libros, artículos científicos, tesis, normativas y jurisprudencia (nacional e internacional) para proporcionar contexto y apoyo. Un punto de referencia adecuado para el artículo académico será el Acuerdo 002 de 2025 del Municipio de Caldas, Antioquia, mediante el cual se han añadido la revaluación sustancial a largo plazo y las enmiendas al PBOT del municipio estudiado.

Este registro se estudiará en detalle para determinar ejemplos de participación, los agentes implicados y lo que se decidió. Lo anterior se contrastará con un marco legal y los principios de participación ciudadana. El documento estará organizado de tal forma que describa de manera lógica y detallada los resultados de esta investigación.

Tras esta introducción, se construirá una arquitectura teórica que permita profundizar en las categorías de participación ciudadana, ordenamiento territorial y control legal en Colombia. Posteriormente, se discutirá el caso de Caldas, Antioquia, en el cual se analizarán los niveles de participación encontrados allí y lo que significó esta implicación o la falta de ella para su proceso de construir el PBOT.

Los temas planteados se desarrollarán de la manera siguiente: un primer capítulo denominado "Análisis del marco normativo y la jurisprudencia que rige la participación ciudadana en la creación y adopción de los PBOT en Colombia, enfocado en la Ley 388 de 1997 y la Ley 1757 de 2015"; el cual desarrollará

el marco legal y las exigencias de participación ciudadana que deben cumplirse al elaborar los PBOT, de acuerdo a las dos leyes mencionadas. Se llevará a cabo una investigación sobre cómo se han aplicado o interpretado estas normativas en el contexto particular de Caldas, Antioquia, teniendo en cuenta la jurisprudencia relevante que ha tratado la nulidad de los PBOT debido a fallas en la participación. También, se contará con un segundo capítulo llamado "La evaluación de las consecuencias legales y prácticas de los niveles de participación ciudadana que se han identificado en la elaboración de los PBOT de Caldas, Antioquia", cuyo propósito es establecer la conexión entre los niveles de participación y sus efectos, tal como lo establece la Ley 1437 de 2011 en relación con la nulidad de actos administrativos.

Finalmente, se presentarán los hallazgos, se darán las conclusiones que respondan a la pregunta de investigación y, finalmente, se anotarán algunas recomendaciones que fomenten el enfoque en la participación ciudadana y el control legal en los procesos de ordenamiento territorial en Colombia.

Metodología

La naturaleza del presente estudio es cualitativa, ya que se necesita el reconocimiento de contextos conflictivos para reflejar las razones potenciales del fenómeno investigado. Tal compresión no puede alcanzar con un único método y se utiliza la combinación de múltiples de estos con sus respectivos medios. Así, esta diversidad metodológica permite tener una visión holística del objeto de estudio, porque cada uno proporciona diferentes puntos de vista (Piza Burgos et al., 2019).

Monje Álvarez (2011) señala que, en el contexto epistémico, la investigación cualitativa encuentra como fuente la hermenéutica, la fenomenología y el interaccionismo simbólico. Afirma que el pensamiento interpretativo "parte de la premisa de que, a diferencia de las cosas cuyas acciones se pueden estudiar, pero no pueden hablar ni reflexionar sobre su acción, los actores humanos sí hablan y sí mantienen reflexiones" (Monje Álvarez, 2011, p. 12). De esta forma, el razonamiento hermenéutico viaja en significados, no en datos, ya que su "interés está en comprender el significado de los fenómenos y no solo en su explicación basada en la causalidad" (Monje Álvarez, 2011, p. 13).

La fenomenología, a su vez, rechaza la dicotomización de sujeto y objeto, como se hace explícitamente desde el positivismo, y los entiende en su mutua reciprocidad en el proceso de conocimiento —llevando a un nuevo nivel de interpretación referente a sujeto-objeto y observador-observado—. La fenomenología destaca que el conocimiento puede verse afectado por factores sociales e individuales del observador. Por lo tanto, no hay una realidad "ahí afuera" para el sujeto. En este sentido, "los procesos sociales dependen de la forma en que ellos mismos quieren percibirlos" (Monje Álvarez, 2011, p. 12). Asimismo, los objetos no son independientes de los intereses y gustos de quien los percibe.

La fenomenología se orienta hacia la comprensión de los fenómenos, cuando las cosas cobran sentido para las entidades dentro del ámbito de su "proyecto del mundo" en el que aparecen. Los fenomenólogos dotan de un significado especial a las convicciones de la vida cotidiana en la medida en que tales efectos se hacen visibles, siempre que se estimulen "por los puntos de vista que forman el proyecto mundial de los sujetos sociales" (Monje Álvarez, 2011, p. 12).

Por lo tanto, el interaccionismo simbólico sostiene que el comportamiento humano puede ser descifrado y explicado con base en los significados que las personas otorgan a las cosas y sus actividades. El entorno del sujeto se explora desde adentro e inicia con lo que se puede experimentar a través de la experiencia vivida. La teoría del actor, o interaccionismo, considera la realidad social como ese conocimiento

interpretado. En consecuencia, se adopta el punto de vista de que la acción de una persona solo se puede entender buscando lo que la tarea significa para ella.

No obstante, en el enfoque cualitativo que guía la investigación, las cualidades no se analizan de manera independiente, sino que se busca comprender la unidad de estudio en su totalidad, atendiendo a las interrelaciones que configuran su significado. De este modo, el análisis se centra en la participación ciudadana dentro de los procesos de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), entendida como una manifestación integral del fenómeno social investigado. En esta investigación, debido a la condición existente de la investigación cualitativa, según Pita Fernández y Pértegas Díaz (2002, citados en Cadena et al., 2017), se busca descubrir la esencia de las realidades, la relación y la estructura dinámica. En consecuencia, en cuanto a la generación de los principales insumos que contribuyen al desarrollo del producto final de escritura académica, es importante tomar un punto de referencia en relación con un acuerdo del 2025, mediante el cual se adoptan la revisión y ajustes a largo plazo del PBOT en Caldas, Antioquia.

Finalmente, la escritura académica se derivará del manejo de herramientas de investigación; una revisión bibliográfica de libros, artículos científicos, tesis, normativas y jurisprudencia, tanto internacional como nacional, para cubrir todos los aspectos relacionados con este tema. Por lo tanto, en este estudio de investigación se revisarán los documentos necesarios, cuyo objetivo final es realizar un trabajo sólido sobre el tema.

Discusiones y resultados

La pregunta central que orienta esta investigación gira en torno a los mecanismos estructurales y las decisiones político-administrativas que han propiciado la exclusión de actores comunitarios, especialmente grupos vulnerables, en el proceso de formulación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) en Caldas, Antioquia. A lo largo de la última década (2015-2025), la gestión pública municipal ha revelado una tensión constante entre el mandato legal de participación y la práctica efectiva de la gobernanza territorial. Los hallazgos obtenidos a partir del análisis hermenéutico y fenomenológico sostienen que la planificación en este municipio ha operado bajo una lógica predominantemente técnica y economicista, la cual ha priorizado la expansión urbanística sobre la protección del tejido social y el patrimonio ambiental.

Hacia una pedagogía de la participación: la praxis territorial

Uno de los pilares del debate contemporáneo sobre la ordenación del espacio es la superación de la visión del territorio como un simple objeto físico. Al contrastar la realidad caldeña con la literatura especializada, es evidente que el diseño institucional de los PBOT ha funcionado frecuentemente como un ejercicio administrativo estandarizado. Para comprender la raíz de esta problemática, resulta fundamental recurrir a la pedagogía crítica. Siguiendo el análisis de González Monteagudo (2007) sobre la obra de Paulo Freire, debemos entender la participación no como un trámite, sino como una praxis. En este sentido, intervenir en lo público requiere un ejercicio constante de reflexión y acción sobre el mundo para transformarlo (Freire, citado por González Monteagudo, 2007).

En el contexto de Caldas, la falta de una pedagogía política en el ámbito territorial ha impedido que la ciudadanía transite de una participación consultiva a una participación transformadora. La "participación transformadora", concepto acuñado por Ramírez Sarmiento (2021), implica un flujo de poder en el que las comunidades definen sus realidades. Cuando este flujo se rompe, la planificación se

vuelve ajena a la identidad local. Como bien sugieren Castillo-Bolívar y Cardona-González (2019), la ordenación del territorio en Caldas requiere una mirada dialógica que considere la apropiación simbólica y cultural del territorio por parte de sus habitantes, reconociendo que el crecimiento urbano no puede realizarse a espaldas de quienes históricamente han dado vida a la ruralidad municipal.

La brecha institucional: análisis comparativo regional

Los resultados de este estudio no son aislados. Al observar la ejecución de los PDOT en el Cantón El Empalme, Ecuador (Espinosa y Pico, 2025; Senplades, 2018), encontramos un patrón alarmante de desconfianza institucional y escasa voluntad política. En ambos contextos, la participación se estanca en la fase de información, sin ofrecer oportunidades reales de impacto en la toma de decisiones. Este fenómeno se replica en el análisis de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en Barrancabermeja (Serrano, 2022) y otros municipios colombianos, donde la baja capacidad de incidencia de los consejeros, sumada a la asimetría de información, termina favoreciendo a los constructores y asociaciones gremiales por encima de los intereses comunitarios.

La investigación de Hernández Bonivento (2017) ofrece una clave explicativa fundamental: la descentralización política, introducida por la Constitución de 1991, dotó a los municipios de competencias, pero no garantizó que los mecanismos de participación tuvieran carácter vinculante. En el caso de Caldas, esto se traduce en procesos en los cuales la opinión ciudadana es escuchada, pero rara vez integrada en el documento final del PBOT. La apatía social que se observa en el municipio, la cual es descrita por autores como Iglesias Vázquez (2021) en sus estudios sobre acción colectiva, no es un síntoma de indiferencia, sino una respuesta racional ante la percepción de que los resultados del proceso son meramente simbólicos.

El paradigma ecocéntrico como imperativo legal

Un hallazgo crítico de este estudio radica en la inminente amenaza que supone la ausencia de control participativo para el equilibrio ambiental. La expansión urbana descontrolada, que presiona zonas rurales y de protección hídrica en Caldas, exige que el ordenamiento territorial abandone los enfoques positivistas del siglo pasado. La Sentencia T-622 de 2016 marcó un hito en el ordenamiento jurídico colombiano al elevar la protección de la naturaleza a un nivel de sujeto de derechos, lo que obliga a las administraciones municipales a reconfigurar sus PBOT bajo principios de sostenibilidad profunda.

La investigación de Mejía y Aguirre (2023) sobre la delimitación del Páramo de Santurbán subraya que, cuando las comunidades son integradas en la gestión de sus ecosistemas, las alternativas productivas sostenibles emergen como una posibilidad real. El modelo de gestión en Caldas, sin embargo, ha mostrado una desconexión entre los planes de manejo ambiental y la realidad socioeconómica de sus habitantes. Mientras no exista una coordinación interinstitucional real, y la participación sea vista como una barrera técnica y no como una ventaja democrática, el municipio continuará enfrentando riesgos legales y socioambientales significativos.

Implicaciones para la gobernanza y la nulidad judicial

La relevancia de estos hallazgos cobra especial importancia al examinar el control de legalidad desde la jurisdicción contencioso-administrativa. El riesgo de nulidad de los PBOT por falta de participación no es una amenaza abstracta, sino que es una consecuencia directa del incumplimiento de las leyes 507 de 1999 y 1757 del 2015. El análisis de las sentencias del Consejo de Estado analizadas en esta investigación demuestra que los magistrados están siendo cada vez más rigurosos al verificar

si el alcalde y el concejo municipal agotaron realmente las etapas de deliberación pública.

Cuando la participación es omitida o manipulada, el PBOT resultante carece de legitimidad de origen. La instrumentalización de los cabildos abiertos —que en ocasiones han sido señalados por la literatura como "círculos formales" carentes de contenido real— es, hoy más que nunca, un factor de inseguridad jurídica. La gobernanza moderna exige que la administración local entienda que un PBOT sin participación es un instrumento jurídicamente inestable. En el caso de Caldas, la trayectoria hacia 2025 demanda una autocrítica sobre los métodos de concertación: es necesario que las autoridades reconozcan que la legitimidad de su plan territorial no deriva de la aprobación formal por parte del Concejo Municipal, sino del consenso profundo alcanzado en las audiencias y talleres con la ciudadanía.

Síntesis y reflexiones finales de la discusión

Al sintetizar los hallazgos es claro que la exclusión de los sectores vulnerables no ha sido un evento fortuito, sino una consecuencia de un diseño metodológico que subestima el capital social local. Los resultados de este trabajo se alinean con la postura de Barón Colmenares (2018), quien afirma que, independientemente de los arreglos normativos, la ausencia de una política pública articulada con las dinámicas territoriales anula la capacidad del PBOT para transformar la realidad.

Como investigadores concluimos que la gestión del territorio en Caldas requiere una reconceptualización total de la participación. No se trata de habilitar más espacios de opinión, sino de construir espacios de decisión. La participación ciudadana debe integrarse transversalmente en todas las etapas del ordenamiento: desde el diagnóstico participativo inicial hasta el seguimiento y control de la ejecución de las obras. La labor de las entidades como Corantioquia y el Área Metropolitana debe enfocarse en auditar no solo el cumplimiento técnico, sino el cumplimiento de los procesos deliberativos.

Finalmente, esta investigación resalta que la democracia participativa es una conquista inacabada. En Caldas, el camino hacia 2025 representó una oportunidad histórica para cerrar la brecha entre la norma y la práctica. El empoderamiento comunitario, la inversión en procesos de formación cívica y la transparencia total en la información son, en última instancia, las garantías reales de que el PBOT no será objeto de nulidad judicial, sino una carta de navegación aceptada, defendida y compartida por todos los ciudadanos que construyen, día tras día, el municipio de Caldas.

Capítulo I. Análisis del marco normativo y la jurisprudencia que rige la participación ciudadana en la creación y adopción de los PBOT en Colombia

La Constitución Política de 1991 estableció lecciones para un nuevo modelo de estado que asigna un papel protagónico a la ciudadanía, en el cual la planificación territorial adquiere crucial importancia. Con respecto al marco constitucional de ordenamiento territorial y participación popular se analiza lo siguiente:

Ordenación del territorio

El documento hace referencia a los artículos 151 y 288 de la Constitución Política Colombiana como fundamento del ordenamiento territorial. El artículo 151 menciona leyes orgánicas que definen la división de poderes normativos entre la nación y las entidades territoriales; el artículo 288 consagra el principio de autonomía para que las entidades territoriales autogestionen sus intereses dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley. Basados en estos artículos se emiten las leyes; por ejemplo, la Ley 388 de 1997, cuyo eje es la expansión territorial. Por su parte, los consejos locales y distritales son competentes, en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, para declarar usos del suelo mediante planes de ordenamiento territorial y pueden limitar propiedades por razones de protección ambiental o debido a una situación de interés general.

Participación ciudadana

En Colombia está regida por la Constitución, específicamente el texto número 270. En este sentir es la ley, entonces, la que ordenará aquellas formas y sistemas en los que se invita a los ciudadanos a monitorear lentamente la gestión pública. El documento subraya que la participación ciudadana es uno de los logros más extraordinarios de la humanidad, solo superado por los esfuerzos en curso para proteger el medio ambiente natural y los derechos humanos.

La Ley 1757 de 2015, que contempla normas sobre la promoción y protección del derecho a participar de manera democrática, desarrolla y promueve este derecho cuando establece regulaciones comunes que rigen todos los mecanismos de participación ciudadana, que incluyen referendos iniciados por ciudadanos que exigen la votación popular, que pertenecerá por naturaleza a cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político.

En el marco legal de la planificación territorial, una de las leyes presentadas en este documento se menciona expresamente como una ley que tiene "enfoques legales interesantes" es la Ley 388 de 1997 (Norma aspecto: 1-2016).

Concepto y principios del PBOT

Conforme a la Ley 388 de 1997, el plan de ordenamiento territorial se define como un instrumento esencial para desarrollar el proceso de orientación territorial municipal, que se forma con objetivos, lineamientos, políticas, estrategias, metas, programas, actividades y normas adoptadas para guiar y gestionar el desarrollo físico del territorio y la ocupación del suelo. Este instrumento está inspirado por principios como la función social y ecológica de la propiedad, la primacía del bienestar común sobre los intereses privados y la repartición equitativa de cargas y beneficios.

Estructura del PBOT

Está estipulado por ley que la estructura de un plan director territorial debe contener tres partes: directriz, urbana y rural.

Conservación ambiental

Regla perteneciente a los planes de ordenamiento territorial, lo que significa que

en su preparación los territorios deben tener en cuenta la conservación y protección ambiental de los recursos naturales.

Sanciones urbanísticas

La Ley 388 de 1997, al modificar la Ley 9 de 1989, creó sanciones urbanísticas para castigar a quienes dividan, urbanicen o construyan sobre suelo no urbanizable o no divisible, e incluso en áreas de preservación ambiental con multas y órdenes de demolición.

Comités de integración territorial

La Ley 614 del 2000 complementa la Ley 388 de 1997, pues establece los comités como entidades colegiadas para llegar a acuerdos y así llevar a cabo el PBOT y promover la participación comunitaria.

Diferenciación de planes

La Ley 388 de 1997 establece los planes de ordenamiento territorial en municipios de más de 100 000 habitantes y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial en lugares que tengan entre 30 000 y 100 000 habitantes.

Sobre la participación ciudadana como piedra angular de la planificación territorial, el documento resalta que no es una mera formalidad sino un factor esencial y condición sine qua non para la validez de los procesos.

Obligación del cabildo abierto

El contexto teórico del documento incluye que las leyes 134 de 1994, 388 de 1997 y 507 de 1999 y la ley 1757del 2015 establecen la obligación de realizar un cabildo abierto antes de estudiar y elaborar el PBOT como un derecho legítimo de las comunidades. La Ley 1757 de 2015 específicamente promueve y protege el derecho a la democracia.

Control participativo y enfoque de abajo-arriba

El informe aboga por el "control participativo" y un enfoque esparcido de "abajo-arriba" en la planificación y haciendo partícipes a las comunidades en la toma de decisiones. En contraste, la percepción tradicional y positivista ha entendido el territorio como un espacio físico manipulado desde afuera. La participación de la sociedad civil, el empoderamiento del liderazgo local y la ejecución de metodologías participativas efectivas que son importantes para una participación transformadora.

Capítulo II. Consecuencias legales y prácticas de los niveles de participación en el municipio de Caldas, Antioquia, en la elaboración de los PBOT

Un punto focal de la iniciativa es la referencia a la declaración de nulidad del PBOT en Caldas, Antioquia, justo porque violó la garantía constitucional de ese derecho participativo.

Efectos de la falta de participación

Se subraya que si fuera el caso de obstaculizar el derecho a la participación, lleva a la jurisdicción en litigios administrativos en virtud de lo que se gestiona en el Acta 1437 del 2011, enmendada por la Ley 2028 del 2021. Este es el corazón del control de legalidad. En cuanto al control de legalidad y la nulidad de actos administrativos que son elaborados por PBOT, la jurisdicción administrativa en este ámbito juega un papel básico para garantizar la legalidad de los actos administrativos, también aquellos relativos a la planificación territorial.

Canales de control de nulidad

La Ley 1437 de 2011 (Código General del Proceso (CPACA)) delimita las vías de control de nulidad (artículo 137). Esta causa parece estar disponible para cualquier persona que busque la nulidad de actos administrativos generales emitidos sin jurisdicción, de manera irregular, con negación previa del derecho a una audiencia o defensa, basados en una motivación falsa o abusando de su autoridad de dominio. De manera especialmente limitada, también sería aplicable en actos específicos bajo ciertas circunstancias cuando sus consecuencias alcanzan a bombardear el orden público, político, económico, social o ecológico; la ley debe declararlo así expresamente.

Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

El artículo 138 del CPACA prevé la posibilidad de solicitar la anulación de actos administrativos específicos y la restitución de derechos individuales.

Ley 2080 de 2021

Como ley reformatoria del CPACA, esta trae consigo nuevas disposiciones sobre temas como la competencia del Consejo de Estado (artículo 149), el control de legalidad automático de los fallos de responsabilidad fiscal (artículo 185A) o la posibilidad de renunciar a una primera audiencia en asuntos puramente legales (artículo 182A). Estos cambios se aplican a un procedimiento judicial si se impugna un PBOT.

Caducidad

En el artículo 164, el CPACA establece los términos de caducidad. Una acción simple de nulidad (artículo 137) puede ser iniciada en "cualquier momento" bajo ciertas condiciones, mientras que una nulidad y reinstauración de derechos tiene un plazo de cuatro meses.

En resumen, la relevancia de la tesis deriva del tema que aborda y que tiene un importante contenido legal y social en Colombia. El adecuado diseño de herramientas de planificación territorial, como los PBOT, que al no ser un mero problema técnico, necesita ser un trabajo eminentemente democrático y participativo. La exclusión de ciudadanos y, particularmente, de grupos vulnerables en la sociedad no solo es contraria a los principios constitucionales y legales, sino que también puede hacer que estos instrumentos estratégicos sean nulos y sin efecto.

Conclusiones

En este estudio se analizó la relación entre la intervención ciudadana y el control de la legalidad en la adopción del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) en el municipio de Caldas, Antioquia, durante el período del 2015 al 2025. A partir de los hallazgos obtenidos y el rigor metodológico aplicado, se derivan las siguientes conclusiones:

La brecha entre la norma y la realidad participativa

La investigación demostró que, a pesar de que existe un andamiaje institucional y normativo sólido para promover la participación democrática, los niveles de incidencia ciudadana en el PBOT de Caldas han sido insuficientes. Se constató una exclusión estructural de los grupos sociales más vulnerables, cuya participación ha quedado reducida a un ejercicio formal y protocolario. Como señala Barón Colmenares (2018), la mera existencia de mecanismos legales no garantiza su ejercicio efectivo, lo que confirma que la planeación municipal se ha concentrado, de manera predominante, en visiones de desarrollo económico y urbanístico que omiten las necesidades sentidas de la comunidad y la protección ambiental.

Implicaciones jurídicas y el incumplimiento como causal de nulidad

El análisis evidenció que el desdén por los estándares legales obligatorios —especialmente la omisión de los cabildos abiertos previos a la adopción del PBOT, tal como lo exige la Ley 507 de 1999— no solo debilita la legitimidad democrática del instrumento, sino que constituye una causal directa de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En el caso específico de Caldas, la inviabilidad de ciertos acuerdos territoriales respondió precisamente al desconocimiento de esta garantía constitucional, lo que subraya la responsabilidad jurídica de los gobiernos locales frente al rigor participativo.

Hacia un paradigma ecocéntrico y transformador

La investigación ratificó que el ordenamiento territorial debe transitar hacia una gobernanza de carácter ecocéntrico, tal como lo ha consolidado la jurisprudencia constitucional mediante la Sentencia T-622 del 2016. El PBOT no debe entenderse únicamente como una herramienta de zonificación, sino como un pacto social que debe garantizar la sostenibilidad de la ruralidad y los recursos naturales frente a la expansión urbana. Al integrar la perspectiva de la "participación transformadora" propuesta por Ramírez Sarmiento (2021) y el reconocimiento de las necesidades multiculturales (Quiceno Toro, 2016, citado por Jaimes Ochoa y Mosquera Téllez, 2023), este estudio aporta bases para una gestión territorial que valore la diversidad y el diálogo genuino entre instituciones y sociedad civil.

Recomendaciones para la gestión territorial y futuras investigaciones

Institucionalización de indicadores de calidad: es imperativo que las administraciones locales desarrollen indicadores que evalúen la calidad y el impacto real de las intervenciones ciudadanas, para superar el enfoque cuantitativo que se limita a contabilizar asistentes a eventos.

Fortalecimiento de las capacidades estatales: la gestión territorial exige equipos técnicos con competencias no solo en planeación urbanística, sino en resolución de conflictos y metodologías de participación deliberativa.

Investigación comparativa: se sugiere a futuros investigadores profundizar en el análisis

de otros municipios colombianos que hayan logrado esquemas de participación exitosos, con el fin de replicar buenas prácticas que equilibren el desarrollo con la justicia social.

Pedagogía jurídica: la desconfianza ciudadana nace, en gran medida, del desconocimiento de las herramientas de defensa legal. Resulta indispensable masificar la formación cívica en torno a los mecanismos de control, como las acciones de cumplimiento y los mecanismos de participación protegidos por la Ley 1757 de 2015.

En definitiva, este trabajo concluye que la legitimidad de un PBOT no reside en la complejidad de sus mapas o en la sofisticación de sus fórmulas técnicas, sino en la calidad democrática con la que se construye. La participación no es un favor que la administración concede, sino un derecho fundamental que garantiza la sostenibilidad del territorio y la seguridad jurídica de las decisiones públicas.

Referencias

Acuerdo 002 de 2025 (07 de marzo), por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del largo plazo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Caldas, Antioquia. Municipio de Caldas, Antioquia. https://www.caldasantioquia.gov.co/Transparencia/PBOT/Acuerdo-002-de-2025.pdf

Barón Colmenares, M. E. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de Saberes, 48*, 133-154. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6916587

Bernal Olarte, A. F., Téllez Vera, M. y Castro Leguizamón, G. M. (2023). El ordenamiento territorial y la participación ciudadana: el caso de la provincia del Sumapaz en Colombia 2020-2023. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, 87*, 150-176. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a7

Cadena-Iñiguez, P., Rendón-Medel, R., Aguilar-Ávila, J., Salinas-Cruz, E., de la Cruz-Morales, F. d. R. y Sangerman-Jarquín, D. M. (2017). Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas, 8*(7), 1603-1617. https://www.redalyc.org/pdf/2631/263153520009.pdf

Castillo-Bolívar, A. y Cardona-González, S. (2019). El pensar en desarrollo territorial de caldas con una mirada dialógica/compleja. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 15*(2), 51-84. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134162234004

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm

Decreto 1077 del 2015 (26 de mayo), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216

Demarchi-Sánchez, G. D. (2023). Participación ciudadana en Colombia. *Entramado, 19*(2), e9045. https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.9045

Espinoza, L. E., y Pico, E. V. (2025). Participación ciudadana, desarrollo y ordenamiento territorial. *Revista InveCom, 5*(1). https://revistainvecom.org/index.php/invecom/article/view/3267

Francés García, F. J. (2008). El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud. OBETS, *Revista de Ciencias Sociales, 2*, 35-51. https://doi.org/10.14198/obets2008.2.03

González Monteagudo, J. (2007). La pedagogía crítica de Paulo Freire: contexto histórico y biográfico. *Anuario Pedagógico, 11*, 53-64.

Hernández Bonivento, J. A. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: audiencias de rendición de cuentas y consejos territoriales de planeación. *Civilizar, 17*(32), 67-80. https://doi.org/10.22518/16578953.818.

Hurtado Mosquera, J. A. e Hinestroza Cuesta, L. (2017). Espacios de participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo en territorios étnicos: caso departamento del Chocó. *Justicia, 23*(33), 91-117. https://doi.org/10.17081/just.23.33.2884

Jaimes Ochoa, C. F. y Mosquera Téllez, J. (2023). La participación ciudadana en la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental de Santander (Colombia) desde la perspectiva del Buen Vivir. *Jangwa Pana, 22*(1), 103-117. https://doi.org/10.21676/16574923.4822

Iglesias Vázquez, M. d. A. (2021). Los pueblos indígenas y la protección del medioambiente. La indigenización del derecho internacional, derechos bioculturales y derechos de la naturaleza. *Cadernos de dereito actual, 16*, 216-240. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8254816

Lemus Chois, V. D. (2019). Capítulo 4. Participación ciudadana en el ordenamiento territorial: sus mecanismos y procesos. En G. H. González, M., C. Acosta y J. M. H. Quintero, *Manual de derecho urbano* (pp. 79-98). https://doi.org/10.2307/j.ctvx1hwpf.8

Ley 99 de 1993 (22 de diciembre), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41.146. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297

Ley 134 de 1994 (31 de mayo), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.373. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

Ley 507 de 1999 (28 de julio), por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. Congreso de la República. Diario Oficial 43.652. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0507_1999.html

Ley 614 del 2000 (18 de septiembre), por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4154

Ley 1437 del 2011 (18 de enero), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de Colombia. Diario Oficial 47.956. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249

Ley 1622 de 2013 (29 de abril), por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52971

Ley 1712 del 2014 (6 de marzo), por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información

Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882

Ley 1757 del 2015 (6 de julio), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 49.565. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Ley 1885 del 2018 (01 de marzo), por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85540

Ley 2028 del 2021 (25 de enero), por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, Ley 1437 de 201,1 y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. Congreso de Colombia. Diario Oficial 51.568. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590

Mejía, H. A. (2009). La tutela ambiental en el derecho salvadoreño. *Medio Ambiente y Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, 19*. https://huespedes.cica.es/gimadus/19/04_henry_alexander_mejia.html

Mejía, J. J. y Aguirre Sánchez, J. S. (2023). *Impacto sociojurídico de la delimitación del Páramo de Santurbán bajo la jurisdicción del municipio de Mutiscua en el departamento de Norte de Santander, a partir en la Ley 1930 de 2018* [trabajo de grado, Universidad de Santander]. https://repositorio.udes.edu.co/server/api/core/bitstreams/0f9e0750-068a-4fbc-8b03-fa9e14e0076b/content

Monje Álvarez, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana.

Pita Fernández, S. y Pértegas Díaz, S. (2002). Investigación cuantitativa y cualitativa. *Cad. Atención primaria, 9*, 76-78. https://ocw.unican.es/pluginfile.php/355/course/section/154/Tema%25208.pdf

Piza Burgos, N. D., Amaiquema Márquez, F. A. y Beltrán Baquerizo, G. E. (2019). Métodos y técnicas en la investigación cualitativa. Algunas precisiones necesarias. *Revista Conrado, 15*(70), 455-459. https://scispace.com/pdf/metodos-y-tecnicas-en-la-investigacion-cualitativa-algunas-2vjcucgams.pdf

Quiceno Toro, N. (2016). *Vivir sabroso. Luchas y movimientos afroatrateños, en Bojayá, Chocó, Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. https://dx.doi.org/10.12804/th9789587387506

Ramírez Kuri, P. (Coord). (2014). *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. Biblioteca Mexicana del Conocimiento. https://www.researchgate.net/profile/Jose-Antonio-Garcia-Ayala/publication/368780602_Espacio_publico_tiempo_libre_y_construccion_de_la_ciudadania_en_la_Ciudad_Deportiva_Magdalena_Mixiuhca/links/63f934a957495059453ea433/Espacio-publico-tiempo-libre-y-construccion-de-la-ciudadania-en-la-Ciudad-Deportiva-Magdalena-Mixiuhca.pdf

Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos, 61*, 73-96.

Rendón Corona, A. (2015). Los retos de la democracia participativa. *Sociológica México, 54*, 183-211. https://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/361

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2018). *Guía para la formulación participativa en los PD y OT*. Gobierno de la República del Ecuador.

Sentencia T-622 del 2016 (10 de noviembre) (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=72478

Serrano, L. (2022). *Participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación (CTP) de Barrancabermeja* [trabajo de grado]. Universidad Industrial de Santander.

Urrego, A. P., y Ramírez-R., J. J. (2000). Cambios Diurnos de Variables Físicas y Químicas en la Zona de Ritral de Río Medellín, Colombia. *Caldasia, 22*(1).

Velásquez, F. E. (2011). *Participación y ordenamiento territorial en Colombia. Documento resumen*. Yumpu. https://www.yumpu.com/es/document/read/14153283/fabio-velasquez/1

DERECHO VERDE
Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIAGRARIA

© Fundación Universitaria Agraria de Colombia – UNIAGRARIA
Editado por Entrelibros SAS
Bogota D. C. 2025

LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN COLOMBIA: UNA POSIBILIDAD DE AVANCE PARA LA REFORMA AGRARIA

Antonia Fajardo Morantes 4

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CAMPESINADO EN COLOMBIA: ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, TERRITORIOS CAMPESINOS AGROALIMENTARIOS Y RETOS NORMATIVOS TRAS EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2023

Juan Camilo Ortega Betancur 21

APLICACIÓN EFECTIVA DEL CATASTRO MULTIPROPÓSITO EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE APULO, CUNDINAMARCA. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE

Johana Paola Casallas Rodríguez 44

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL DE LEGALIDAD EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CALDAS, ANTIOQUIA, DEL 2015-2025

Maryori Mosquera Vivero y Elías Moya Chaverra 62

UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria de Colombia
LA U VERDE DE COLOMBIA

Sede Principal: Calle 170 No. 54A-10
Bogotá - Colombia
PBX: 6671515
informes@UNIAGRARIA.edu.co