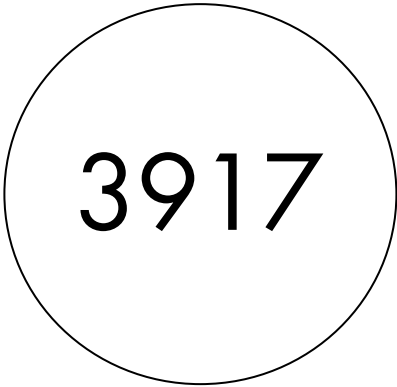


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3917

## ÁREAS DE REFERENCIA COMO INSUMO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL (ZIDRES)

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 07 de febrero de 2018

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo**  
Vicepresidente de la República

**Guillermo Abel Rivera Flórez**  
Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Enrique de Jesús Gil Botero**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**  
Ministro de Defensa Nacional

**Juan Guillermo Zuluaga Cardona**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Griselda Janeth Restrepo Gallego**  
Ministra de Trabajo

**Germán Arce Zapata**  
Ministro de Minas y Energía

**María Lorena Gutiérrez Botero**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Yaneth Cristina Giha Tovar**  
Ministra de Educación Nacional

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Camilo Armando Sánchez Ortega**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**David Luna Sánchez**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Germán Cardona Gutiérrez**  
Ministro de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**  
Ministra de Cultura

**Luis Fernando Mejía Alzate**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Alejandra Corchuelo Marmolejo**  
Subdirectora General Sectorial

**Santiago Matallana Méndez**  
Subdirector General Territorial

## Resumen ejecutivo

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) fueron creadas por la Ley 1776 de 2016<sup>1</sup> para promover el desarrollo económico competitivo en territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola con limitaciones considerables para consolidarse como centros de productividad y competitividad agropecuaria, en beneficio del desarrollo humano y social de la población rural.

La ley señala las restricciones y requisitos que deben cumplir las zonas a ser declaradas como Zidres. Así mismo, establece diferentes competencias institucionales con relación a su identificación, delimitación y aprobación<sup>2</sup>. En tal sentido, la identificación de las Zidres estará a cargo de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA); su delimitación en cabeza del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y su aprobación se hará por parte del Gobierno nacional a través de decreto.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-077 de 2017, estudió la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016 y la declaró exequible. Sin embargo, señaló condicionalmente exequibles los apartes concernientes a la identificación, delimitación y aprobación de las Zidres, y ordenó adelantar simultáneamente actividades de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de las entidades territoriales que resulten afectadas por estas decisiones.

En este orden de ideas, este documento de política presenta un conjunto de áreas rurales de referencia que han sido estimadas como potenciales para adelantar los procesos de identificación y posterior delimitación de las Zidres, debido a que cumplen con las condiciones legales y con las recomendaciones de la UPRA relacionadas con la aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola.

La estimación de dicha potencialidad se fundamenta en la aplicación de una metodología elaborada por la UPRA, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, en la que se adoptan e implementan criterios técnicos y objetivos que permiten analizar las restricciones y los requisitos contenidos en el marco legal para las Zidres. Este análisis cuantifica y representa espacialmente en cartografía las áreas rurales del país que cumplen simultáneamente con dichas restricciones y requisitos, arrojando áreas que se consideran de referencia para ejercicios posteriores de definición de las Zidres. Lo anterior sin perjuicio de que, al ser un ejercicio dinámico, se puedan incluir o excluir hacia adelante otras áreas de referencia, por ejemplo, por la procedencia de sustracciones autorizadas por

---

<sup>1</sup> Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres.

<sup>2</sup> Ver capítulos I, VIII y X de la Ley 1776 de 2017.

la ley o, por la ampliación de zonas protegidas por el sector ambiental, entre otros posibles casos.

Es necesario aclarar que el proceso metodológico para hallar las áreas de referencia no implica su identificación, delimitación o aprobación como Zidres. Estos procesos requieren de diversas actividades técnicas que deben ser adelantadas en cada territorio de manera informada, concertada y coordinada con los concejos municipales, como es el caso, entre otros, de la verificación del cumplimiento de las restricciones y requisitos mediante información primaria, el análisis de la información catastral, la realización de estudios de suelos, la elaboración de planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y el diseño de un plan de desarrollo rural integral.

En consecuencia, las áreas de referencia que este documento CONPES relaciona son un insumo para planificar y adelantar de manera estratégica y eficiente los procesos de identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres, con lo cual será posible organizar y orientar los recursos técnicos, institucionales y presupuestales necesarios para tal fin, garantizando la participación de los concejos municipales en los términos definidos por la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional.

**Clasificación:** K32, O13, O21, Q15.

**Palabras clave:** Zidres, áreas de referencia, desarrollo productivo, información geográfica, suelos, ordenamiento territorial.

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....                                                                                                                  | 8  |
| 2. ANTECEDENTES .....                                                                                                                 | 10 |
| 3. FASES PARA LA CREACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LAS ZIDRES .....                                                              | 11 |
| 3.1. Fase 1. Estimación indicativa de áreas de referencia para las Zidres .....                                                       | 12 |
| 3.2. Fase 2. Identificación y delimitación de las Zidres.....                                                                         | 13 |
| 3.3. Fase 3. Aprobación de las Zidres.....                                                                                            | 14 |
| 4. DESARROLLO METODOLÓGICO PARA LA ESTIMACIÓN INDICATIVA DE ÁREAS DE REFERENCIA<br>COMO INSUMO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ZIDRES ..... | 15 |
| 4.1. Análisis de restricciones para las Zidres .....                                                                                  | 16 |
| 4.1.1. Restricciones definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016 .....                                                         | 17 |
| 4.1.2. Restricciones definidas en el artículo 30 de la Ley 1776 de 2016 .....                                                         | 20 |
| 4.1.3. Limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos .....                                                               | 29 |
| 4.1.4. Resultado del análisis de las restricciones y limitaciones al desarrollo óptimo de<br>proyectos productivos.....               | 32 |
| 4.2. Análisis de requisitos definidos para las Zidres .....                                                                           | 34 |
| 4.2.1. Requisitos establecidos en la Ley 1776 de 2016.....                                                                            | 35 |
| 4.3. Estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres<br>.....                                      | 47 |
| 5. RECOMENDACIONES .....                                                                                                              | 51 |
| GLOSARIO .....                                                                                                                        | 52 |
| Bibliografía.....                                                                                                                     | 53 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Resumen de las áreas con restricción definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016 .....            | 18 |
| Tabla 2. Resumen sobre áreas de restricción del Sinap (no incluye SPNN) .....                                     | 22 |
| Tabla 3. Resumen de áreas de restricción del Sistema de Parques Nacionales Naturales .                            | 23 |
| Tabla 4. Resumen de áreas de restricción de ecosistemas estratégicos .....                                        | 25 |
| Tabla 5. Resumen de áreas correspondientes a otras figuras ambientales .....                                      | 27 |
| Tabla 6. Resumen de áreas que limitan el desarrollo de actividades productivas .....                              | 30 |
| Tabla 7. Variables agrológicas y climáticas según rangos de medición que implican altos costos de adaptación..... | 39 |
| Tabla 8. Distribución departamental de las áreas de referencia.....                                               | 49 |

## ÍNDICE DE MAPAS

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Mapa 1. Áreas con restricciones definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016.....                            | 19 |
| Mapa 2. Áreas con restricciones definidas en el artículo 30 de la Ley 1776 de 2016.....                            | 28 |
| Mapa 3. Áreas con limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos .....                                 | 31 |
| Mapa 4. Áreas estimadas con y sin restricciones y limitaciones para las Zidres .....                               | 33 |
| Mapa 5. Zonas aisladas de los centros urbanos más significativos .....                                             | 37 |
| Mapa 6. Zonas que demanden elevados costos de adaptación productiva.....                                           | 40 |
| Mapa 7. Zonas que tengan baja densidad poblacional .....                                                           | 42 |
| Mapa 8. Zonas que presentan altos índices de pobreza.....                                                          | 44 |
| Mapa 9. Zonas que carecen de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos..... | 46 |
| Mapa 10. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres .....                                | 48 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Conformación de la capa de datos de área con restricciones y limitaciones ..... | 32 |
| Figura 2. Representación del proceso de unión de los resultados estimados.....            | 47 |

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

|         |                                                                                        |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| ANT     | Agencia Nacional de Tierras                                                            |
| AT      | Área Total Continental                                                                 |
| CAR     | Corporación Autónoma Regional                                                          |
| CONPES  | Consejo Nacional de Política Económica y Social                                        |
| COT     | Comisión de Ordenamiento Territorial                                                   |
| DANE    | Departamento Administrativo Nacional de Estadística                                    |
| EOT     | Esquema de ordenamiento territorial                                                    |
| ICANH   | Instituto Colombiano de Antropología e Historia                                        |
| IGAC    | Instituto Geográfico Agustín Codazzi                                                   |
| Incora  | Instituto Colombiano de Reforma Agraria                                                |
| Incoder | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural                                               |
| Ideam   | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales                           |
| IPM     | Índice de Pobreza Multidimensional                                                     |
| OIT     | Organización Internacional del Trabajo                                                 |
| PBOT    | Plan básico de ordenamiento territorial                                                |
| PNN     | Parques Nacionales Naturales                                                           |
| POD     | Plan de ordenamiento departamental                                                     |
| Pomca   | Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas                                 |
| POT     | Plan de ordenamiento territorial                                                       |
| Sinap   | Sistema Nacional de Áreas Protegidas                                                   |
| SPNN    | Sistema de Parques Nacionales Naturales                                                |
| UPRA    | Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios |
| ZDE     | Zonas de Desarrollo Empresarial                                                        |
| Zidres  | Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social                               |

## 1. INTRODUCCIÓN

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) fueron creadas por la Ley 1776 del 2016 como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola y considerados de utilidad pública e interés social, que deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional, basado en el desarrollo humano sostenible, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial y la economía formal.

El Decreto 1273 de 2016<sup>3</sup> reglamenta los aspectos procedimentales sobre su identificación y delimitación; los proyectos productivos que pueden implementarse en su interior y los elementos asociados al uso de bienes inmuebles de la nación en el marco de tales proyectos.

Para constituir las Zidres es necesario el cumplimiento de cinco requisitos definidos en la Ley 1776 de 2016: (i) que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; (ii) que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; (iii) que tengan baja densidad poblacional; (iv) que presenten altos índices de pobreza; o (v) que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos.

El marco legal señala igualmente otros elementos que deben ser tomados en cuenta para la aprobación de las Zidres, en tanto actúan como restricciones<sup>4</sup>: no podrán declararse Zidres en territorios colectivos de comunidades étnicas establecidos o en proceso de constitución<sup>5</sup>, en zonas de reserva campesina debidamente establecidas o en áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales. Además, se debe considerar para las áreas en las que pesa una declaración de desplazamiento forzado o de riesgo de desplazamiento forzado que no podrá establecerse una Zidres sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente<sup>6</sup>.

Por otro lado, se debe contar con una estrategia multisectorial de desarrollo<sup>7</sup> para lograr los propósitos de las Zidres, orientada por los planes de desarrollo rural integral que hacen parte del informe que debe presentar la UPRA como parte del proceso para la

---

<sup>3</sup> Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

<sup>4</sup> Artículos 29 y 30, Ley 1776 de 2016.

<sup>5</sup> Resguardos indígenas o consejos comunitarios de comunidades negras.

<sup>6</sup> Artículo 27, Ley 1776 de 2016.

<sup>7</sup> Artículo 4, Ley 1776 de 2016.

aprobación de cada una de estas zonas<sup>8</sup>. Con base en dicho informe se definen los lineamientos para el funcionamiento, seguimiento y evaluación de los proyectos productivos e iniciativas de desarrollo rural al interior de cada Zidres.

En este orden de ideas, se identifican tres fases para la creación y puesta en funcionamiento de las Zidres: la primera fase consiste en la estimación de las áreas rurales del país que tienen potencialidad para ser consideradas Zidres y, por tanto, que pueden servir como insumo y referencia para planificar y adelantar los procesos para su aprobación. Lo anterior requiere de la implementación de una metodología que permita analizar las restricciones y requisitos definidos en el marco legal, para estimar las áreas de referencia que cumplen con tales condiciones.

La segunda fase involucra el proceso de identificación del área espacial definitiva para las Zidres, para su posterior delimitación por parte del CONPES, de conformidad el artículo 21 de la Ley 1776 de 2016. La identificación y delimitación de las Zidres debe desarrollarse de manera simultánea con actividades de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los territorios que alberguen las áreas de referencia.

La tercera fase corresponde a la aprobación de las Zidres por parte del Gobierno nacional, mediante decreto<sup>9</sup>, a partir de su delimitación, la elaboración de un plan de desarrollo rural integral y la presentación de los proyectos productivos propuestos.

El presente documento de política pública desarrolla la primera fase mencionada a través de una metodología elaborada por la UPRA (2018), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP. Es importante resaltar que este es un primer ejercicio que da lineamientos técnicos y estima áreas de referencia como insumo previo para la identificación y delimitación de las Zidres; se recomienda que la metodología indicativa de las áreas de referencia sea parte de los fundamentos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, creado por la Ley 1776 de 2016 en el artículo 4°, dentro del cual puedan adelantarse las respectivas actualizaciones que amplíen o disminuyan el total de áreas de referencia ante casos como sustracciones a la reserva de Ley 2ª de 1959<sup>10</sup> que sean autorizadas por esta o por las leyes concordantes, tales como las razones de utilidad pública e interés social del artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, o la delimitación y declaración de nuevas áreas protegidas.

---

<sup>8</sup> Parágrafo 1° del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 y artículo 2.18.1.1, numeral 10, del Decreto 1273 de 2016.

<sup>9</sup> Inciso tercero artículo 21 de la Ley 1776 de 2016.

<sup>10</sup> Por la cual se dictan normas sobre economía de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

Este documento contiene cinco secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos de las Zidres. La tercera sección describe las etapas conducentes al establecimiento y puesta en marcha de las Zidres, en concordancia con lo definido por el marco legal y la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional. La cuarta sección presenta la metodología utilizada para hallar las áreas de referencia como insumo para planificar e implementar las acciones que permitan alcanzar la identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres. Finalmente, en la última sección se presentan las recomendaciones al CONPES.

## 2. ANTECEDENTES

Con la Ley 160 de 1994<sup>11</sup>, en sus artículos 82 y 83, se creó la figura de la Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) como zonas delimitadas de baldíos ya intervenidos, que podían ser utilizadas por empresas especializadas del sector agropecuario reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para implementar sistemas sustentables de producción agropecuaria.

Por su parte, la Ley 1776 de 2016 crea las Zidres con diferencias al concepto de las ZDE. De una parte, las ZDE se circunscribían a la utilización de terrenos baldíos a partir de un contrato con el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), mientras que las Zidres pueden ser declaradas en predios tanto públicos como privados. Además, en las ZDE era posible llevar a cabo la titulación de los baldíos a las empresas agropecuarias que cumplieran satisfactoriamente con lo definido contractualmente con el Incora, sin embargo, en el caso de las Zidres, los bienes inmuebles de la nación pueden solicitarse para su explotación productiva sin la posibilidad de trasladar su dominio. Finalmente, las ZDE se concebían en esencia como espacios geográficos para promover actividades productivas de gran valor bajo criterios de sostenibilidad, aspecto que en el caso de las Zidres se mantiene pero que es complementado con un abanico más amplio de objetivos de desarrollo regional y social.

Tanto la Ley 1776 de 2016 como el Decreto 1273 de 2016 definen criterios y condiciones para la aprobación de las Zidres, los cuales deben satisfacer requisitos de viabilidad técnica, financiera y de sostenibilidad ambiental y social. Este marco legal enfatiza la importancia de los proyectos productivos como medio para avanzar en el desarrollo económico de las zonas que se aprueben como Zidres. También regula las condiciones por las cuales es posible solicitar bienes inmuebles de la nación para el apropiado desarrollo de

---

<sup>11</sup> 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.

los proyectos productivos, que en todo caso conllevan el pago de derechos pecuniarios que se destinarán a apoyar la política de tierras y el acceso a la misma por parte de campesinos y trabajadores agrarios que no se localicen en las Zidres.

Por otro lado, es importante señalar que la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1776 de 2016 en la Sentencia C-077 de 2017, por los cargos de procedimiento y de omisión de la consulta previa a las comunidades étnicas, definida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>12</sup>.

No obstante, la Corte Constitucional definió condicionalmente exequibles, entre otros, el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21, concernientes a la delimitación y aprobación de las Zidres. Estos serán válidos siempre y cuando los municipios que tengan áreas potenciales para tal fin puedan participar por intermedio de sus concejos municipales en un proceso de información, concertación y coordinación. Así mismo, se deberán articular estos procesos con los planes de ordenamiento territorial (POT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT), esquemas de ordenamiento territorial (EOT)<sup>13</sup> y planes de ordenamiento departamental<sup>14</sup> (POD).

Lo anterior se sustenta en que las Zidres son una nueva figura que debe articularse al ordenamiento territorial y a la definición de los usos del suelo, razón por la cual estos procesos deben armonizarse con los principios constitucionales de concurrencia y coordinación que orientan las relaciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales<sup>15</sup>.

### **3. FASES PARA LA CREACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LAS ZIDRES**

La ruta para la aprobación de las Zidres se deriva de lo contemplado en el artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, el título II del Decreto 1273 de 2016, y los condicionantes establecidos en la Sentencia C-077 de 2017. Con base en lo anterior, se identifican tres fases en el proceso de creación y puesta en funcionamiento de estas zonas: (i) estimación

---

<sup>12</sup> Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

<sup>13</sup> Estos tipos de planes son adoptados por los municipios y distritos según los criterios establecidos en el artículo 9° de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. En este documento se denominarán indistintamente como planes de ordenamiento territorial (POT).

<sup>14</sup> A partir de la expedición de Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, los departamentos cuentan con competencias en materia de ordenamiento de su territorio. A partir de lo anterior, el Acuerdo 010 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) definió criterios y lineamientos para que los departamentos materialicen sus competencias de ordenamiento territorial, por medio de la figura del plan de ordenamiento departamental (POD).

<sup>15</sup> Sentencia C-077 de 2017.

indicativa de las áreas de referencia que cuentan con potencialidad para ser consideradas Zidres, (ii) identificación definitiva de las Zidres a través de los procesos de información, concertación y coordinación con los concejos municipales, para su posterior delimitación por parte del CONPES y (iii) aprobación de las Zidres mediante decreto<sup>16</sup>, a partir de la delimitación, plan de desarrollo rural integral.

A continuación, se presenta una descripción general de cada fase.

### **3.1. Fase 1. Estimación indicativa de áreas de referencia para las Zidres**

La estimación indicativa de áreas de referencia para las Zidres permite planificar e implementar el proceso de identificación definitiva y posterior delimitación de estas zonas. Esta estimación se fundamenta en la implementación de una metodología que define criterios y variables técnicas para analizar las restricciones y requisitos que deben cumplir las Zidres, principalmente a la luz de su marco legal y, por otro lado, de consideraciones adicionales que limitan el desarrollo de actividades productivas y que se incluyen en este documento como recomendación a la hora de estimar las áreas de referencia.

La Ley 1776 de 2016 señala en el artículo primero los cinco requisitos que deben cumplir las áreas que puedan ser potenciales Zidres:

- (i) Que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos;
- (ii) Que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas;
- (iii) Que tengan baja densidad poblacional;
- (iv) Que tengan altos índices de pobreza; o
- (v) Que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Por su parte, los artículos 29 y 30 de dicha ley señalan las restricciones para la creación de las Zidres. En particular, no se pueden constituir Zidres en zonas que sean:

- (i) Territorios declarados como resguardos indígenas o en proceso de constitución<sup>17</sup>; zonas de reserva campesina debidamente establecidas por la autoridad competente;

---

<sup>16</sup> Ver inciso tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016.

<sup>17</sup> El artículo 29 de la Ley 1776 de 2016 originalmente establece como restricción, en cuanto a los resguardos indígenas, aquellos que se encuentren declarados. Posteriormente, el Decreto 1273 de 2016 extiende esta restricción a aquellas zonas en proceso de constitución como resguardo indígena que se encuentren en la fase de estudio socioeconómico con concepto favorable emitido por la autoridad competente. La extensión de esta restricción se observa además en la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional, la cual declaró

territorios colectivos titulados o en proceso de titulación<sup>18</sup> de las comunidades negras y los territorios a los que hace referencia la Ley 70 de 1993<sup>19</sup>.

- (ii) Territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

En cuanto a las consideraciones adicionales, se toman en cuenta las siguientes limitaciones que están relacionadas con la aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola:

- (i) Amenaza relativa muy alta por movimientos en masa.
- (ii) Pendiente del terreno mayor a 45 grados.
- (iii) Territorios artificializados.
- (iv) Zonas de amenaza volcánica alta.
- (v) Parques y áreas arqueológicas protegidas.

La metodología para el análisis de los requisitos, restricciones y limitaciones en las áreas rurales del país, así como la presentación de las áreas de referencia, se encuentra en la cuarta sección de este documento.

### **3.2. Fase 2. Identificación y delimitación de las Zidres**

La segunda fase en el proceso de creación de las Zidres se basa en las áreas de referencia que este documento expone. En primer lugar, se adelantarán las actividades de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de aquellos territorios que alberguen áreas de referencia para la identificación definitiva de las Zidres. Dichas actividades involucrarán como mínimo la explicación de la metodología de áreas de referencia, la caracterización de las condiciones del municipio, la pertinencia de la creación de las Zidres y la elaboración de un plan de trabajo para coordinar las demás actividades que conllevarán la aprobación de dichas zonas.

El plan de trabajo será la base para la identificación de las condiciones de ordenamiento social y productivo del área potencial que abarcan los municipios. Su implementación deberá analizar al menos, como se establece en el artículo 21 de la Ley

---

condicionalmente exequible el artículo 29 “bajo el entendido que la prohibición de constituir Zidres se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos.

<sup>18</sup> El Decreto 1273 de 2016 precisa que se considerará que un territorio colectivo se encuentra en proceso de titulación cuando la Comisión Técnica de la que trata la Ley 70 de 1993 haya emitido concepto previo favorable a la solicitud correspondiente.

<sup>19</sup> Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Esta referencia como restricción fue introducida por el Decreto 1273 de 2016, en cuanto a que se contemplarán las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico.

1776 de 2016, el estado de los instrumentos de planeación territorial y de desarrollo rural, estudios de suelos a escala apropiada, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras. De esta manera, se podrán identificar y seleccionar los predios definitivos que harán parte de las Zidres, en coordinación y concertación con las respectivas entidades territoriales.

Así mismo, se contará con la participación de entidades del orden nacional, según el contexto de cada área de referencia, para obtener información detallada que deba ser tenida en cuenta en el proceso de identificación de las Zidres. Este aspecto es de especial importancia, dado que las Zidres se articularán con el ordenamiento territorial de los municipios y, por tanto, deben reconocer la existencia de derechos adquiridos al momento de su identificación.

Las Zidres deberán estar claramente particularizadas en la cartografía de la zona identificada. De esta forma, y con base en los demás estudios pertinentes, será posible definir las acciones necesarias para avanzar en el saneamiento de situaciones imperfectas que puedan presentarse en las propiedades que conformen la Zidres.

Se concertará con los concejos municipales la identificación definitiva y su delimitación como Zidres. La UPRA presentará un informe técnico que refleje dicho resultado, como base para la aprobación de un documento CONPES que adopte la delimitación.

### **3.3. Fase 3. Aprobación de las Zidres**

La aprobación de las Zidres requiere de la elaboración de un informe que contenga como mínimo un plan de desarrollo rural integral. Este, a su vez, deberá incluir, como una de sus líneas estratégicas, un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural<sup>20</sup>. Su elaboración será liderada y coordinada por la UPRA, con apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; entidades sectoriales y no sectoriales del orden nacional que sean necesarias de acuerdo con el contexto específico de cada caso, y entidades del orden territorial, como es el caso de las gobernaciones, alcaldías, distritos y corporaciones autónomas regionales, entre otras.

El plan de desarrollo rural integral es el instrumento formal por medio del cual se traza la visión, objetivos, acciones, el plan de inversiones y los mecanismos de evaluación para el funcionamiento de una Zidres<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Parágrafo 1º, artículo 21, Ley 1776 de 2016.

<sup>21</sup> Decreto 1273 de 2016, artículo 2.18.1.1.

Por su parte, el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad, que será una línea estratégica del plan de desarrollo rural integral, tendrá como propósito contribuir a la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de las tierras rurales de manera articulada con los instrumentos de ordenamiento territorial y de desarrollo rural existentes en el territorio<sup>22</sup>. Se debe tener como objetivo mínimo lograr un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica.

Con base en lo anterior, y en la delimitación previamente adoptada por el CONPES, el proceso de constitución de las Zidres finaliza con su aprobación mediante decreto por parte del Gobierno nacional<sup>23</sup>. Es importante mencionar que las zonas afectadas por declaración de desplazamiento forzado requerirán para su aprobación como Zidres el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.

Una vez aprobada cada Zidres, la UPRA coordinará con las entidades territoriales su inclusión en los POT y remitirá a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente la información pertinente para que se adelante la anotación y publicidad en los folios de matrícula inmobiliaria de todos los predios que la conforman<sup>24</sup>.

#### **4. DESARROLLO METODOLÓGICO PARA LA ESTIMACIÓN INDICATIVA DE ÁREAS DE REFERENCIA COMO INSUMO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ZIDRES**

En esta sección se describe la metodología para la estimación indicativa de las áreas de referencia como insumo para planificar y adelantar la identificación definitiva de las Zidres y su posterior delimitación. La metodología es resultado del trabajo realizado por la UPRA (2018), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, y se fundamenta principalmente en lo dispuesto en el marco legal para las Zidres. Su desarrollo se efectúa en tres etapas, a saber: (i) análisis de restricciones y limitaciones para las Zidres; (ii) análisis de requisitos definidos para las Zidres y (iii) estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres.

La definición técnica de los criterios y variables permite cuantificar y representar espacialmente en cartografía las restricciones y requisitos que deben cumplir las Zidres, así como aquellas limitaciones para actividades productivas que se recomienda tomar en cuenta.

---

<sup>22</sup> Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.

<sup>23</sup> Ley 1776 de 2016, artículo 21, inciso 3.

<sup>24</sup> En concordancia con el parágrafo 2° del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016.

A partir de lo anterior, se puede estimar de forma objetiva las áreas rurales del país que cumplen con dichas condiciones.

Es importante mencionar que en este documento CONPES se presentan los resultados en términos de las extensiones totales en hectáreas para cada variable tratada. A partir de lo anterior, se estima un área sin restricciones para las Zidres, dentro de la cual se analizan los requisitos definidos para estas zonas. Los mapas generados a escala 1:100.000 para cada restricción y requisito se presentan en detalle en el documento metodológico de la UPR (2018) y en su Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria.

Este ejercicio se sustenta en información oficial disponible, en su gran mayoría a escala 1:100.000, razón por la cual no todas las restricciones pudieron ser analizadas de manera indicativa debido a que la información no se encuentra sistematizada y cartografiada, como es el caso por ejemplo de los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras en proceso de titulación, predios bajo amenaza y riesgos de desastres naturales, territorios no considerados como suelo rural en los POT, entre otros casos. Adicionalmente, dado que la escala de la información es general, es necesario verificar en cada área de referencia los resultados indicativos que se presentan en este documento.

En consecuencia, la confirmación del cumplimiento de las restricciones y los requisitos para las Zidres es parte de la fase de identificación definitiva y posterior delimitación de las mismas, junto con otros procedimientos técnicos necesarios para dichos fines. Este desarrollo metodológico no implica que se esté efectuando la identificación, delimitación, ni aprobación de las Zidres.

#### **4.1. Análisis de restricciones para las Zidres**

En esta sección se explican los criterios técnicos y las variables que instrumentalizan cada restricción para la identificación y delimitación de las Zidres.

Las restricciones son analizadas en tres grupos de la siguiente manera: (i) restricciones definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, (ii) restricciones definidas en el artículo 30 de la Ley 1776 de 2016, y (iii) restricciones adicionales recomendadas por este documento CONPES. En cada grupo se asigna una variable para cada restricción, con la cual es posible estimar el número de hectáreas de cobertura a nivel nacional afectadas. Posteriormente, en cada grupo se toman todas las restricciones analizadas y se efectúa una

unión para hallar el área total restringida por el grupo en consideración, así como su representación espacial en cartografía a escala 1:100.000.

Finalmente, se halla el área sin restricciones para las Zidres, el cual estima aquellas áreas rurales donde no se presentan coberturas por cualquier restricción previamente analizada.

#### **4.1.1. Restricciones definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016**

Existe información disponible y suministrada por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para analizar los territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina y territorios colectivos titulados de comunidades negras. Por otro lado, también es posible adelantar el análisis de las áreas de reserva de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, no se cuenta con la información necesaria y completa para efectuar el análisis de las áreas afectadas por procesos de constitución de nuevos resguardos indígenas y de titulación de territorios colectivos de comunidades negras, toda vez que las capas cartográficas no han sido desarrolladas o que la información aún no se ha consolidado.

En consecuencia, es necesario verificar y localizar dentro de las áreas de referencia, las zonas donde se haya certificado la presencia de comunidades étnicas por parte del Ministerio del Interior<sup>25</sup>, y de aquellos procesos de titulación a comunidades étnicas que la ANT se encuentre gestionando. Esto deberá garantizarse durante la fase de identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres.

Con base en lo anterior, se establecen las siguientes variables para identificar las áreas rurales del país que albergan estos territorios:

- Resguardos indígenas constituidos: área en hectáreas e información geográfica a partir de las resoluciones de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas.
- Zonas de reserva campesina debidamente establecidas: área en hectáreas e información geográfica de las resoluciones de constitución de estas zonas, que en total ascienden a seis zonas de reserva campesina.
- Territorios colectivos de comunidades negras titulados: área en hectáreas e información geográfica derivada del registro de los títulos colectivos entregados a los consejos comunitarios de comunidades negras.
- Reserva de Ley 70 de 1993: área en hectáreas de las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, ocupados por comunidades

---

<sup>25</sup> Artículo 2.18.2.3, Decreto 1273 de 2016.

negras en el marco de sus prácticas tradicionales de producción y formas de propiedad colectiva, que deben ser reservados para la adjudicación a comunidades negras.

### Resumen del análisis de las restricciones del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016

La Tabla 1 presenta el número de hectáreas por cada variable, el total de hectáreas que resultan luego de la unión de las variables y su porcentaje de participación en el área continental del país. El Mapa 1 representa espacialmente en cartografía a escala 1:100.000 el análisis efectuado.

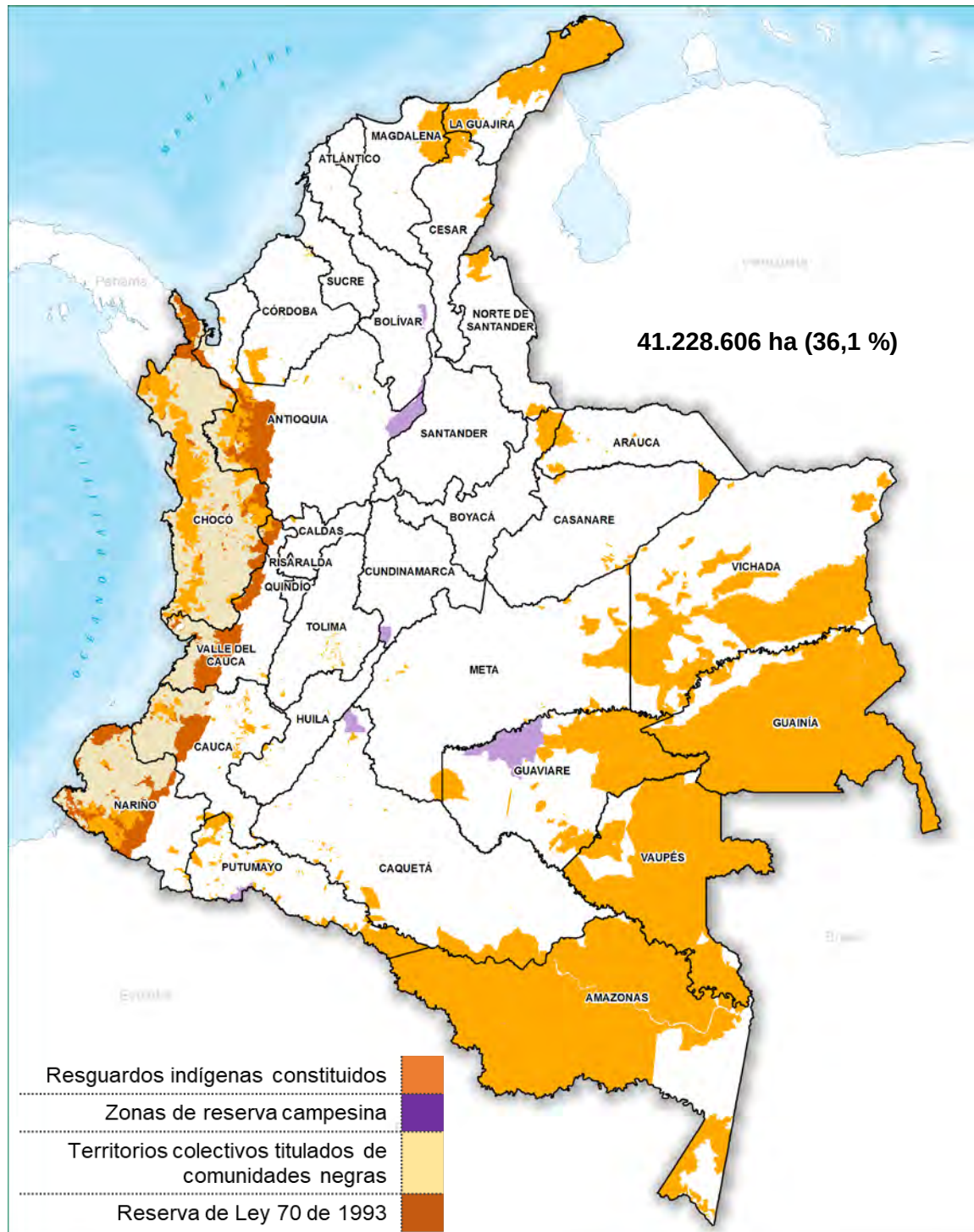
**Tabla 1. Resumen de las áreas con restricción definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016**

| Tipo de restricción                                    | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área continental del país <sup>(a)</sup> |
|--------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Resguardos indígenas constituidos                      | 32.173.615          | 28,2                                                                    |
| Zonas de reserva campesina establecidas                | 851.010             | 0,7                                                                     |
| Territorios colectivos de comunidades negras titulados | 5.723.819           | 5                                                                       |
| Reserva de Ley 70 de 1993                              | 10.189.466          | 8,9                                                                     |
| Unión de áreas                                         | 41.228.606          | 36,1                                                                    |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

Nota: <sup>(a)</sup> En este documento y en las bases metodológicas (UPRA, 2018) se toma el dato reportado por el IGAC sobre la extensión del área continental de Colombia de 114.074.970 hectáreas.

Mapa 1. Áreas con restricciones definidas en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016



Fuente: UPRA (2018).

#### 4.1.2. Restricciones definidas en el artículo 30 de la Ley 1776 de 2016

El artículo 30 de la Ley 1776 de 2016 determina que las Zidres no pueden constituirse en territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales. En el marco de este análisis, se considera que los ecosistemas estratégicos comprenden áreas que soportan la existencia de bienes y servicios ambientales que son necesarios para la regulación de climas y los recursos hídricos, la depuración del aire, el agua y los suelos y la conservación de la biodiversidad (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

A continuación, se presentan las variables a utilizar en el análisis de estas restricciones, las cuales se organizan en cuatro grupos: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), páramos y humedales, y otras figuras ambientales. Posteriormente se presenta el resumen de las hectáreas afectadas por cada variable definida, su unión y la representación espacial en cartografía de las restricciones del artículo 30 de la Ley 1776 de 2016.

##### **Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)**

El Sinap congrega áreas protegidas que, en el marco del Decreto 2372 de 2010<sup>26</sup>, tienen el fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, dentro de las cuales hacen parte las áreas del SPNN. Sin embargo, también hacen parte del Sinap ciertos tipos de áreas que presentan restricciones considerables para los objetivos de las Zidres, en particular las reservas forestales protectoras, los parques naturales regionales, las áreas de recreación y las reservas naturales de la sociedad civil<sup>27</sup>. En consecuencia, es necesario identificar las áreas que hacen parte del Sinap, considerando que más adelante se realiza el análisis específico de las áreas que integran el SPNN.

A continuación, se presentan las áreas que hacen parte del Sinap. Las definiciones que se presentan están contenidas en el Título 2, Capítulo I, Sección 2, del Decreto 1076 de 2015.

- (i) Reserva forestal protectora: son espacios geográficos en donde los ecosistemas de bosques mantienen su función, aunque su estructura haya sido modificada. Pueden ser públicas o privadas y son destinadas al establecimiento, mantenimiento y utilización

---

<sup>26</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones, compilado por el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>27</sup> Consideradas como áreas protegidas privadas.

sostenible de bosques o coberturas vegetales. Si albergan ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declararlas y se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales, administradas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicho ministerio; si amparan ecosistemas estratégicos en la escala regional, se denomina Reservas Forestales Protectoras Regionales<sup>28</sup>.

- (ii) Parque natural regional: corresponde a los espacios geográficos en los que los paisajes y los ecosistemas estratégicos en escala regional mantienen su estructura, composición y funciones, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales se ponen a disposición humana para destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Su declaración y administración corresponde a las CAR, a través de sus consejos directivos<sup>29</sup>. Se consideran aquellos ubicados en el área total continental del país.
- (iii) Áreas de recreación: se entiende como el espacio geográfico en que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción, corresponde a los consejos directivos de las CAR<sup>30</sup>.
- (iv) Reserva natural de la sociedad civil: parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad libre de su propietario se designa para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo. Es iniciativa del propietario registrar la totalidad o parte de su inmueble como una reserva natural de la sociedad civil. La importancia de estas reservas consiste en que cumplen un papel significativo al proteger partes de ecosistemas que difícilmente podrían ser conservados. Estas áreas no se considerarán como áreas protegidas del Sinap hasta tanto no se adelante el proceso de registro ante la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 2.2.2.1.2.3, Decreto 1076 de 2015.

<sup>29</sup> Artículo 2.2.2.1.2.4, *Ibíd.*

<sup>30</sup> Artículo 2.2.2.1.2.6, *Ibíd.*

<sup>31</sup> Artículo 2.2.2.1.2.8, *Ibíd.*

Considerando las definiciones anteriores, se toma el área en hectáreas de cada cobertura reportada por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con base en cartografía 1:100.000. Los resultados se muestran la Tabla 2.

**Tabla 2. Resumen sobre áreas de restricción del Sinap (no incluye SPNN)**

| Tipo de restricción                                     | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área continental del país |
|---------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------|
| Reservas forestales protectoras nacionales y regionales | 794.027             | 0,7                                                      |
| Parques naturales regionales (continentales)            | 500.278             | 0,4                                                      |
| Áreas de recreación                                     | 794                 | 0,001                                                    |
| Reservas naturales de la sociedad civil                 | 122.558             | 0,1                                                      |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

### Sistema de Parques Nacionales Naturales

El artículo 30 de la Ley 1776 de 2016 hace referencia a que las Zidres no pueden constituirse en áreas de parques naturales. Como se estipula en el artículo 329 del Decreto 2811 de 1974<sup>32</sup>, el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) comprende los parques nacionales, las reservas naturales, áreas naturales únicas, santuarios de flora y fauna y las vías parque. A continuación, se presenta la descripción de cada uno de estos tipos de áreas, conforme a la norma señalada:

- (i) Parque nacional natural: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo y, para su perpetuación, se somete a un régimen adecuado de manejo.
- (ii) Reserva natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
- (iii) Área natural única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea, es un escenario natural raro.
- (iv) Santuario de flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.

<sup>32</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

- (v) Santuario de fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
- (vi) Vía parque: faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

Considerando lo anterior, se toman las coberturas reportadas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, encargada de la administración y manejo del SPNN. Para los fines de este documento CONPES, se toma el SPNN como el área en hectáreas de las coberturas de los tipos de las zonas señaladas en el artículo 329 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, para el área continental del país, con base en cartografía 1:100.000.

De esta manera, se efectúa la representación espacial de estas coberturas, y se obtiene su localización y área total. En la Tabla 3 se presenta el área identificada del SPNN, localizada en el territorio continental colombiano.

**Tabla 3. Resumen de áreas de restricción del Sistema de Parques Nacionales Naturales**

| Tipo de restricción                            | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área continental del país |
|------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------|
| Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) | 13.010.881          | 11,4                                                     |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

### Páramos y humedales

En cuanto a los páramos declarados y delimitados, la información corresponde a aquella reportada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, dado que la totalidad de los páramos declarados aún no cuenta con la delimitación respectiva, se incluyen dentro del análisis los mapas con las áreas de referencia de los páramos declarados que aún no han sido delimitados, los cuales han sido elaborados por el Instituto Alexander Von Humboldt en consideración de lo contemplado en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*. El artículo 173 de dicha ley establece que la delimitación que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá que enmarcarse en las áreas de referencia definidas en la cartografía generada por el Instituto Alexander Von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible.

En cuanto a los humedales, se consideran aquellos declarados y delimitados en el marco de la Convención de Ramsar<sup>34</sup>, por ser los únicos ecosistemas que hasta el momento cuentan con dicha denominación de manera oficial.

Por lo tanto, las variables a utilizar son las que se presentan a continuación:

- Páramos declarados y delimitados: área en hectáreas de los páramos oficialmente declarados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en la delimitación efectuada por esta entidad o de las áreas de referencia identificadas por el Instituto Alexander Von Humboldt para los páramos declarados que aún no han sido delimitados. La cartografía utilizada es de escala 1:100.000.
- Humedales declarados y delimitados (Ramsar): área en hectáreas de los humedales declarados y delimitados en el marco de la Convención de Ramsar, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con la Ley 357 de 1997<sup>35</sup>. La cartografía utilizada es de escala 1:100.000.

En la Tabla 4 se presentan los resultados.

---

<sup>34</sup> La convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, adoptada en Ramsar, Irán, en 1971, tiene como propósito principal "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo" (Secretaría de la Convención de Ramsar, 2017).

<sup>35</sup> Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos de febrero de 1971, el Gobierno de Colombia adhiere la Convención. En su artículo 1° se entiende por humedal "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no excede de seis metros".

**Tabla 4. Resumen de áreas de restricción de ecosistemas estratégicos**

| Tipo de restricción                                                       | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área continental del país |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------|
| Páramos declarados y delimitados                                          | 2.861.733           | 2,5                                                      |
| Humedales declarados y delimitados en el marco de la Convención de Ramsar | 988.872             | 0,9                                                      |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

El análisis de humedales a nivel regional no identificados a escala nacional será verificado en el proceso de información, concertación y coordinación con los actores territoriales en la fase de identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres.

### Otras figuras ambientales

Se involucran dentro de las restricciones ambientales para las Zidres cuatro figuras adicionales: áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 y sustracciones existentes; zonas de protección y desarrollo de recursos naturales y medioambiente; manglares, y bosques naturales y áreas seminaturales. Las variables asociadas corresponden a las áreas de cobertura de estas figuras en hectáreas.

- (i) Áreas comprendidas en la reserva forestal de Ley 2 de 1959 y sustracciones: Para las áreas de reserva forestal, se utilizó el mapa de reservas forestales de la Ley 2 de 1959 a escala 1:100.000 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En cuanto a las áreas sustraídas, se consideraron todas las sustracciones aprobadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por razones de utilidad pública o interés social de conformidad con el artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, así como las autorizadas por otras normas, entre las cuales se presentan decisiones vinculadas a la adjudicación, titulación y dotación de tierras a comunidades campesinas; procesos de colonización; titulación de baldíos; sustracciones solicitadas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural entre 2013 y 2015, y áreas sustraídas en beneficio de víctimas a la luz de la Ley 1448 de 2011.

Esta variable podría modificarse incorporando áreas de referencia adicionales, luego de la validación de algunas características y condiciones según se indica a continuación.

En primer lugar, esta variable ha excluido de las áreas habilitadas las sustracciones ya autorizadas que luego de un análisis material y legal podrían constituir áreas aptas

para algún tipo de desarrollo agropecuario. En segundo lugar, las áreas de la Ley 2ª de 1959 pueden ser sujeto de sustracciones conforme a las normas vigentes.

Por último, los artículos 203 y 204 de la Ley 1450 de 2011<sup>36</sup> otorgan a las autoridades ambientales, con colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del área de interés que se trate, competencias para realinear, sustraer, zonificar, ordenar, recategorizar, incorporar, integrar y definir el régimen de usos a las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

- (ii) También se tienen en cuenta las zonas de protección y desarrollo de recursos naturales y del medioambiente que son territorios con medida de precaución para proteger transitoriamente la diversidad biológica. Esta protección se presenta hasta la declaratoria definitiva como áreas del SPNN. En este sentido, se toman en cuenta las Resoluciones 1628 y 1814 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que declaran y delimitan estas zonas para incluirlas en el ejercicio.
- (iii) Los manglares que son vitales para la biodiversidad al ser áreas de protección para los primeros estadios de vida de los recursos hidrobiológicos. Igualmente, son necesarios para la conservación de la línea litoral, puesto que evitan la erosión que producen las corrientes y las olas que golpean las costas. Así mismo, cumplen una función filtradora de las cargas orgánicas provenientes de fuentes terrestres, que en la ausencia de este recurso causarían graves perjuicios sobre la vida marina. Se usó la información del mapa de manglares Sigma, versión 4 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del año 2016, a escala 1:100.000.
- (iv) La variable de bosques naturales y áreas seminaturales en 2010 identifica la superficie de cobertura de bosques y su distribución a nivel nacional, así como zonas que a lo largo del tiempo han sido intervenidas o que no cuentan con cobertura boscosa (Ideam, 2015), con corte al año 2010. Adicionalmente se incluyen los bosques naturales y áreas seminaturales de *Corine Land Cover* (2010-2012) y el mapa de ecosistemas (2015) escala 1:100.000. Se incluyen en el análisis de las restricciones como recomendación de este documento de política, en virtud de los ejercicios de zonificación ambiental que se adelantan en el país y, por tanto, a la hora de considerar las áreas de referencia para las Zidres.

---

<sup>36</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

La Tabla 5 presenta los resultados obtenidos de la representación espacial de este tipo de zonas.

**Tabla 5. Resumen de áreas correspondientes a otras figuras ambientales**

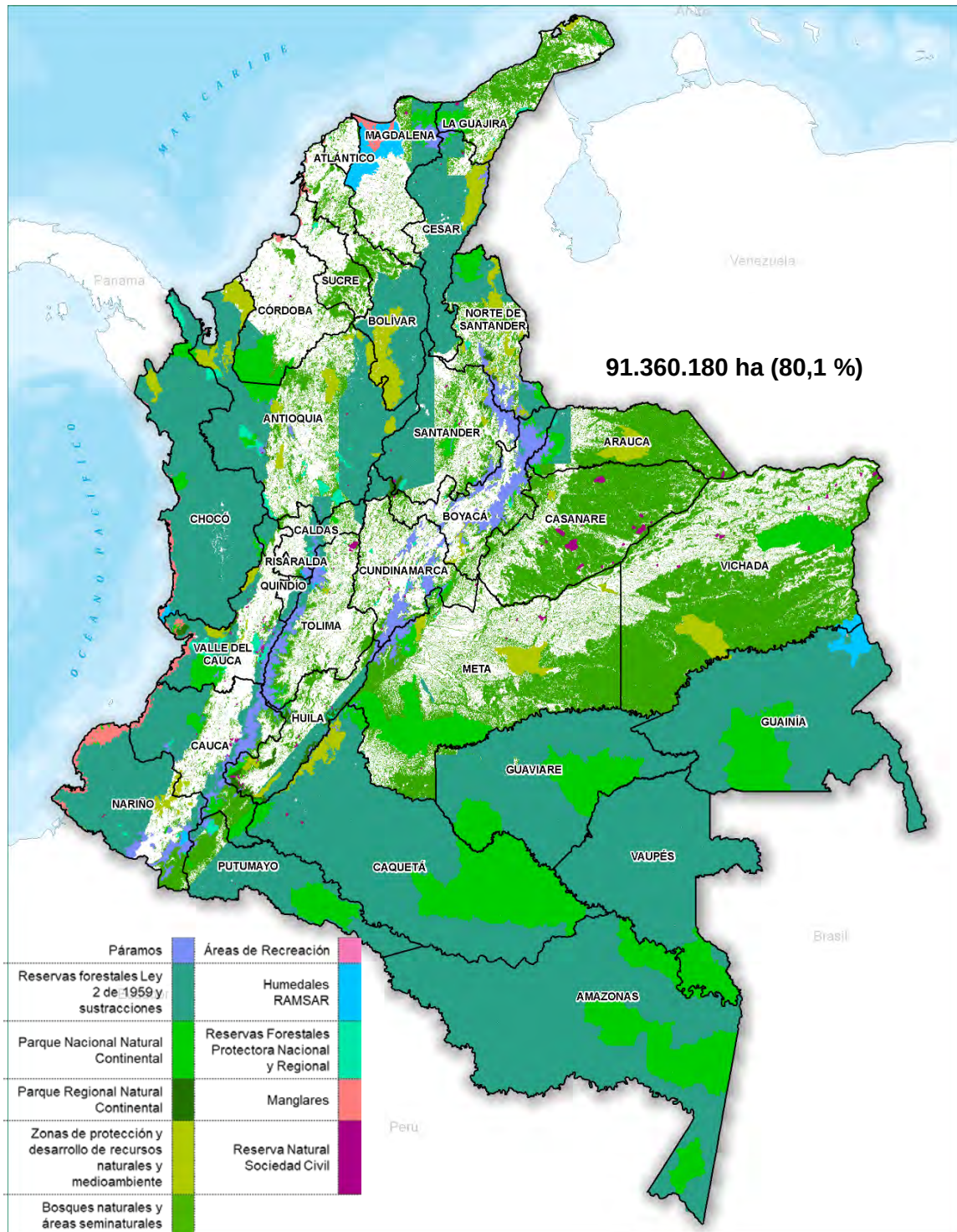
| Tipo de restricción                                                        | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área continental del país |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------|
| Áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 y sustracciones                 | 63.016.827          | 55,2                                                     |
| Zonas de protección y desarrollo de recursos naturales y del medioambiente | 3.200.345           | 2,8                                                      |
| Manglares                                                                  | 284.963             | 0,2                                                      |
| Bosques naturales y áreas seminaturales 2010                               | 80.846.459          | 70,9                                                     |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

### **Resumen del análisis de las restricciones del artículo 30 de la Ley 1776 de 2016**

Al analizar y efectuar la unión de las restricciones presentadas, en cuanto a sus áreas de cobertura y cartografías particularizadas, se obtiene un área en conjunto de 91.360.180 hectáreas, equivalentes al 80,1 % del área continental colombiana, tal como se representa en el Mapa 2.

Mapa 2. Áreas con restricciones definidas en el artículo 30 de la Ley 1776 de 2016



Fuente: UPRA (2018).

#### 4.1.3. Limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos

Las restricciones previamente analizadas se derivan del marco legal de las Zidres. No obstante, y considerando que el artículo 1° de la Ley 1776 de 2016 define las Zidres como territorios de aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, este documento de política presenta otras limitaciones a manera de recomendación, para el análisis de las áreas de referencia como insumo para la constitución de dichas zonas, tomando en cuenta que implican limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos.

Se incluyen, por lo tanto, cinco limitaciones adicionales:

- (i) Amenaza relativa muy alta por movimientos en masa: son territorios de categoría muy alta en cuanto a deslizamientos o derrumbes, es decir, movimientos en masa, los cuales consisten en desplazamientos de material litológico, suelo, roca o cobertura vegetal ladera abajo por la fuerza de gravedad, la influencia de la pendiente del terreno y la cohesión o características del material. La identificación de estas áreas se realiza con base en información del Servicio Geológico Colombiano contenida en el mapa de amenaza por movimiento en masa.
- (ii) Pendientes: corresponden a áreas con suelos con inclinaciones superiores a 45 grados o 100 % con respecto a la horizontal o el horizonte, en cualquier formación ecológica. Esta condición las clasifica como áreas forestales protectoras<sup>37</sup> no aptas para el desarrollo de actividades agropecuarias, de conformidad con las condiciones que determine la autoridad ambiental competente. Se toma el total de hectáreas con este tipo de pendiente, a partir del análisis del modelo digital de terreno de 30 m generado por el IGAC.
- (iii) Amenaza volcánica: territorios donde el riesgo de erupción volcánica es alto y que en consecuencia representa una amenaza de arrasamiento y destrucción de vegetación, cultivos y de estructuras existentes. Se identifican las áreas con esta amenaza a partir de información contenida en el mapa nacional de amenaza volcánica del Servicio Geológico Colombiano.
- (iv) Territorios artificializados: corresponde a las zonas que dejan de ser aptas para actividades agropecuarias, las cuales se identifican a partir del análisis de la Leyenda Nacional de Cobertura de la Tierra – Metodología *Corine Land Cover* adaptada para Colombia - y de la capa nacional de cobertura de la tierra a escala 1:100.000 para el periodo 2010-2012, del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios

---

<sup>37</sup> Aquellas definidas en el numeral 2°, artículo 21 del Decreto 3600 de 2007; numeral 1°, artículo 3° del Decreto 1449 de 1977, y en el artículo 7° del Decreto 877 de 1976.

Ambientales (Ideam). Se consideran los siguientes tipos de zonas: zonas urbanizadas; zonas industriales o comerciales y redes de comunicación; zonas de extracción minera y escombreras, y zonas verdes artificializadas no agrícolas.

- (v) Áreas de importancia cultural: corresponden a las áreas de importancia cultural y de especial interés histórico, artístico, científico, arqueológico, estético o simbólico que ameritan una protección especial por parte del Estado, tendiente a su conservación, cuidado, rehabilitación y divulgación. Se consideran los parques y áreas arqueológicas protegidas con declaratoria por autoridad competente, donde existen bienes muebles o inmuebles que pertenecen al patrimonio arqueológico de la Nación y que deben contar con un plan de manejo para mantener la integridad del contexto arqueológico. Se considera la información oficial suministrada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para su identificación.

### Resumen del análisis de las limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos

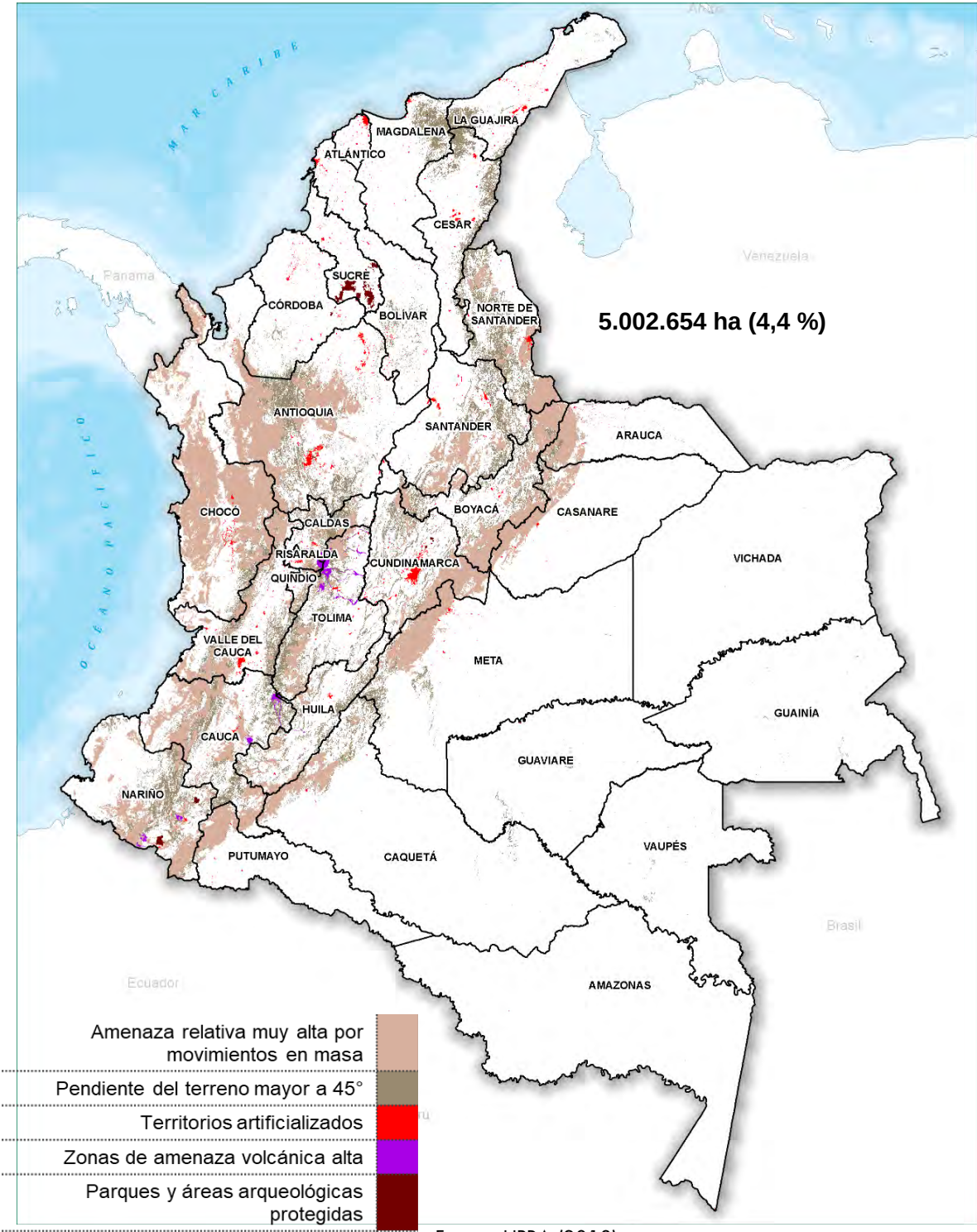
Los resultados correspondientes se presentan en la Tabla 6 y el Mapa 3.

**Tabla 6. Resumen de áreas que limitan el desarrollo de actividades productivas**

| Tipo de limitación                                | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área continental del país |
|---------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------|
| Amenaza relativa muy alta por movimientos en masa | 3.985.870           | 3,5                                                      |
| Pendiente del terreno mayor a 45°                 | 591.721             | 0,5                                                      |
| Territorios artificializados                      | 452.744             | 0,4                                                      |
| Zonas de amenaza volcánica alta                   | 168.620             | 0,1                                                      |
| Parques y áreas arqueológicas protegidas          | 127.234             | 0,1                                                      |
| Unión de áreas                                    | 5.002.654           | 4,4                                                      |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

Mapa 3. Áreas con limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos

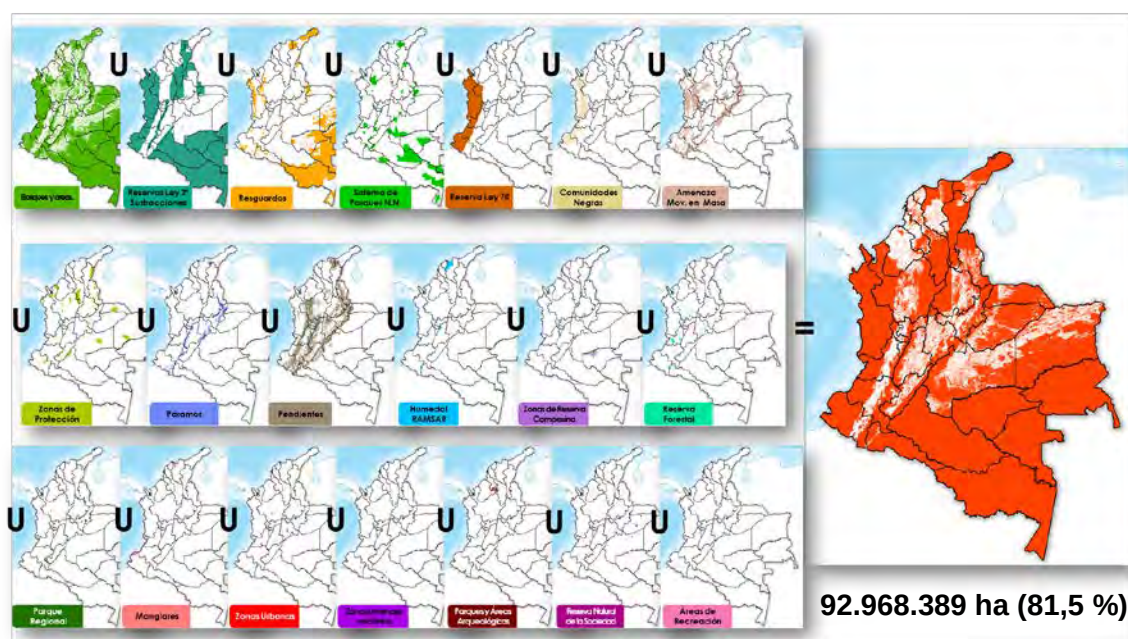


#### 4.1.4. Resultado del análisis de las restricciones y limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos

Al considerar las restricciones, limitaciones y las variables definidas, se procede a efectuar una unión general para hallar las coberturas en el área continental del país donde no es posible adelantar procesos de constitución de Zidres dadas las restricciones y las limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos. En este sentido, las áreas que no presentan restricciones y limitaciones, a partir de la información y escala indicativa previamente señalada, implican un área sin restricciones o limitaciones, donde se debe llevar a cabo el análisis del cumplimiento de los requisitos establecidos por el marco legal para las Zidres.

La unión de todas las restricciones y limitaciones al desarrollo óptimo de proyectos productivos analizadas resulta en la estimación de un área con restricciones para las Zidres de 92.968.389 hectáreas, que representan el 81,5 % del área continental de Colombia. La Figura 1 muestra el procedimiento adelantado con las capas generadas para cada restricción y limitación, con lo cual el área roja es la representación espacial cartográfica de las áreas con restricciones.

Figura 1. Conformación de la capa de datos de área con restricciones y limitaciones

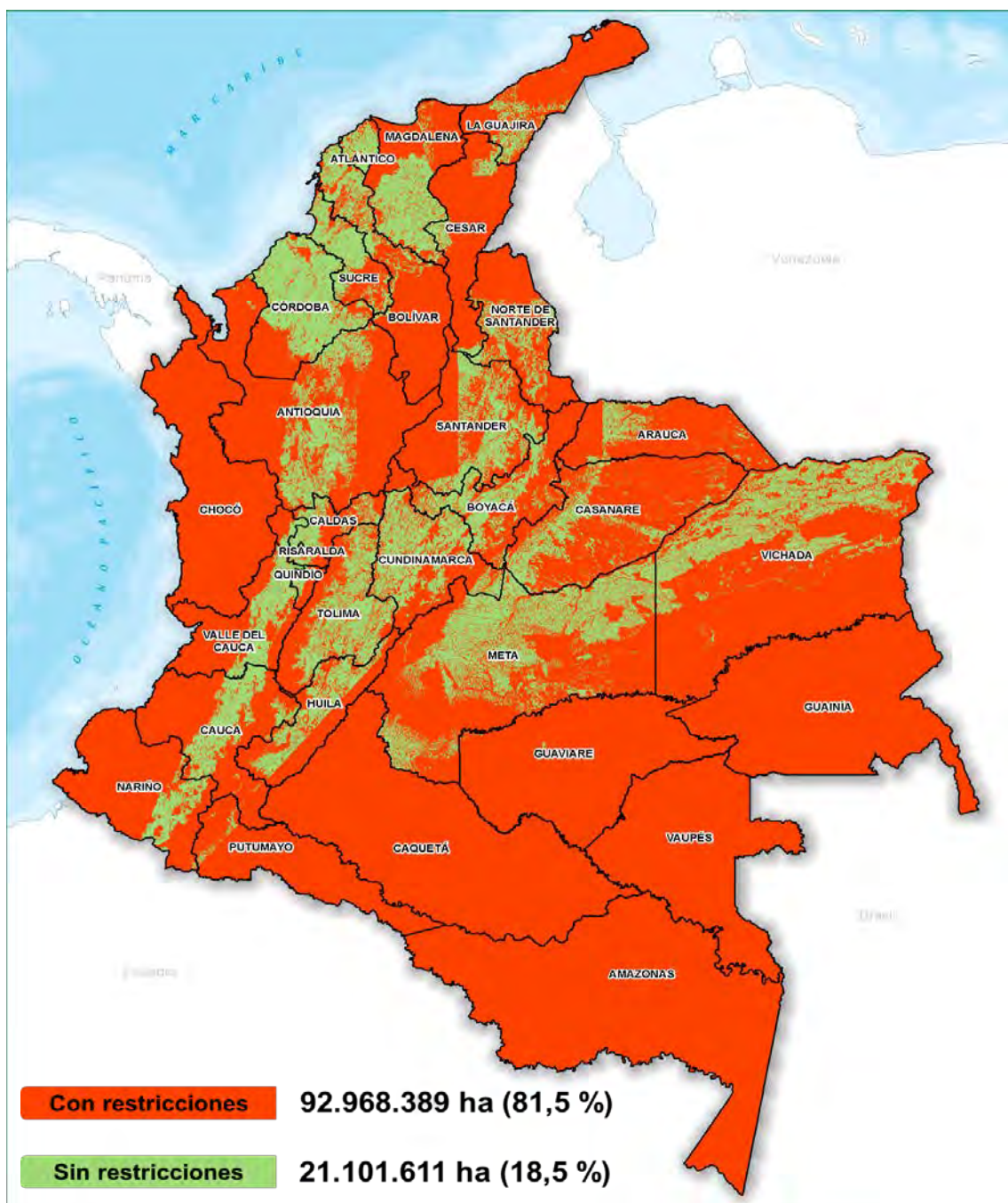


Fuente: UPRA (2018).

Una vez generada la información sobre el área con restricciones y limitaciones, es posible estimar las áreas rurales del país que no cuentan con estas, es decir, el área sin

restricciones o limitaciones para las Zidres. Esta es presentada en el Mapa 4 con el color verde, para un área total de 21.101.611 hectáreas, que corresponden al 18,5 % de la superficie continental.

**Mapa 4. Áreas estimadas con y sin restricciones y limitaciones para las Zidres**



Fuente: UPRA (2018).

Con base en el área sin restricciones y limitaciones se puede proceder a efectuar dentro de la misma el análisis de los requisitos que deben satisfacer las áreas rurales del país para considerar la posibilidad de iniciar la fase de identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres. No obstante, es importante enfatizar que la información utilizada es de escala general e indicativa, razón por la cual es indispensable verificar, durante los trabajos de terreno para la identificación y delimitación de las posibles Zidres, que en efecto no se presentan las restricciones analizadas en las áreas de referencia que más adelante se presentan.

Además, existen otras restricciones cuya información no ha sido compilada o cartografiada, y que también deberán ser objeto de verificación. Algunos ejemplos se relacionan con los usos del suelo permitidos en los POT, la presencia de amenazas y riesgos de desastres naturales adicionales, la existencia de resguardos indígenas en proceso de constitución, procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras y restricciones ambientales definidas por autoridades locales, entre otras posibilidades.

#### **4.2. Análisis de requisitos definidos para las Zidres**

Esta sección expone la segunda etapa de la metodología. En primera medida, se efectúa un análisis de los requisitos definidos en el artículo 1 de la Ley 1776 de 2016, con el objetivo de definir variables que permitan valorar posteriormente su cumplimiento por parte de las áreas rurales del país.

El marco legal ha establecido que las Zidres deben cumplir con cinco requisitos<sup>38</sup>:

- (i) Estar aisladas de los centros urbanos más significativos;
- (ii) Demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas;
- (iii) Contar con baja densidad poblacional;
- (iv) Presentar altos índices de pobreza;
- (v) O carecer de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos.

Lo anterior implica que cualquier área rural donde se pretenda avanzar en la identificación y delimitación de una potencial Zidres, deberá, por un lado, cumplir de manera conjunta con los primeros cuatro requisitos señalados o, así mismo, cumplir simplemente con

---

<sup>38</sup> Inciso 2°, artículo 1°, Ley 1776 de 2016.

el quinto requisito. Esta consideración merece ser enfatizada, puesto que hará parte del tratamiento de los datos y de la información que más adelante se expone.

Igualmente, es necesario subrayar que esta segunda etapa se sustenta en lo realizado en la anterior. Esta situación implica que el análisis y verificación de los requisitos tiene que adelantarse en el área sin restricciones ni limitaciones previamente estimada, razón por la cual los resultados que se obtengan frente a cada requisito analizado se efectúan únicamente en dicha área.

#### **4.2.1. Requisitos establecidos en la Ley 1776 de 2016**

Para cada uno de los cinco requisitos se definieron las variables que permiten su cuantificación, con base en información secundaria y oficial. La valoración de cada variable permite hallar el área total y la representación espacial en cartografía de las zonas que cumplen con el requisito bajo análisis. Posteriormente, se hace una intersección de los resultados de cada variable con la capa del área sin restricciones legales presentada anteriormente en el Mapa 4.

La definición de las variables y sus resultados se presentan a continuación, recordando que sus resultados son indicativos como insumo para planificar e implementar el proceso de identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres.

#### **Zonas aisladas de los centros urbanos más significativos**

Es necesario establecer un criterio técnico que permita concebir que una zona dada se encuentra aislada de los centros urbanos más significativos del país. Por lo tanto, se debe adoptar un concepto para determinar cuáles centros urbanos son significativos, así como una noción sobre aislamiento o lejanía con respecto a los anteriores.

Frente a los centros urbanos más significativos, se toma en cuenta las ciudades con población mayor a 100.000 habitantes<sup>39</sup>, con base en las proyecciones de población al año 2016 basadas en el Censo 2005 (DANE), lo que arroja un total de 50 centros urbanos que pueden considerarse significativos en Colombia.

Para definir el criterio de aislamiento o lejanía, se toma en consideración los tiempos de desplazamiento desde cualquier lugar del territorio nacional continental a alguno de los 50 centros urbanos identificados<sup>40</sup>. El cálculo de los tiempos de transporte pasa por analizar

---

<sup>39</sup> Este criterio se toma a partir del Documento CONPES 3819 *Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*, donde se explica, de acuerdo con la literatura internacional, que las ciudades con una población urbana igual o superior a los 100.000 habitantes tienen una mayor capacidad para prestar servicios públicos y sociales más diversos y completos.

<sup>40</sup> Las 50 ciudades identificadas pueden consultarse en el documento metodológico UPRA (2018).

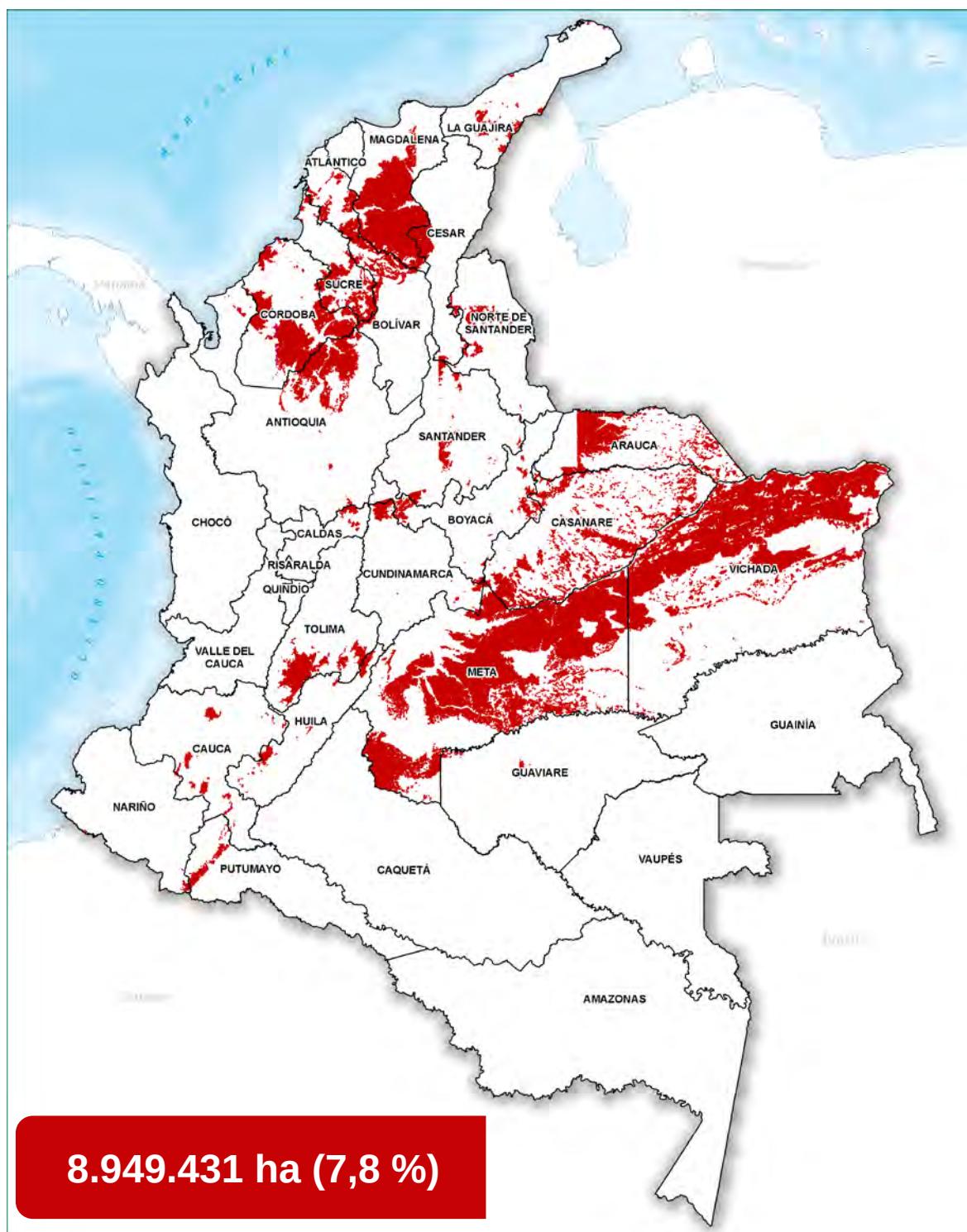
los diferentes tipos de infraestructura de transporte. Adicionalmente, se tuvo en cuenta la pendiente para poder asignar a cada tramo de vía o fluvial una velocidad promedio, asumiendo que a medida que aumenta la pendiente se disminuye la velocidad si se mantienen otros factores constantes.

De esta manera, el aislamiento de cualquier punto del territorio nacional a los centros urbanos más significativos se determina según el tiempo que se invierte en la movilidad de una persona al centro urbano significativo más cercano. Con esta información se construyó un mapa de isocronas, es decir, una superficie continua donde a cada punto se le asigna el tiempo que tardaría en llegar desde el sitio de interés hasta el centro urbano.

El tiempo del recorrido se definió en dos horas, con base en cálculos efectuados por el DNP para el índice de ciudades modernas. En este estudio se encontró que la distancia media de los municipios del país y el centro urbano significativo más cercano por vía terrestre es de una hora con cincuenta minutos (DNP, 2017, pág. 14), parámetro que para los propósitos de este documento de política se aproxima a dos horas. En consecuencia, si un área rural bajo consideración se encuentra a más de dos horas de distancia del centro urbano más significativo, se considera aislada.

A partir de este ejercicio, se encuentra que el total de hectáreas que cumplen con el requisito de estar a más de dos horas de desplazamiento a cualquiera de los cincuenta centros urbanos significativos definidos, y que simultáneamente se encuentren dentro del área sin restricciones para las Zidres, es de 8.949.431 ha, equivalentes al 7,8 % del área continental del país (Mapa 5).

Mapa 5. Zonas aisladas de los centros urbanos más significativos



Fuente: UPRA (2018).

## **Zonas que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas**

Se deben hallar las zonas del país que impliquen costos altos de adaptación productiva. Para tal fin, es necesario definir variables de los suelos y climas que dificulten la producción agropecuaria.

En primer lugar, los costos de adaptación productiva por características agrológicas están asociados a las condiciones físicas y químicas del suelo. Las variables utilizadas que se relacionan con las características químicas son: fertilidad, carbono orgánico, acidez intercambiable, saturación de aluminio y presencia de sales y sodio (conductividad eléctrica). Las características físicas consideradas son: capas endurecidas (plintíticas y petroféricas), drenaje natural, ocurrencia de inundaciones, régimen de humedad de suelos y texturas; así como las combinaciones entre estas variables.

Por su parte, los costos de adaptación productiva por características climáticas están vinculados a las variables de temperatura, precipitaciones anuales y radiación solar global. Para tener una medida estándar de costos elevados, fue necesario definir para cada variable sus rangos extremos, con los que se asume que los costos de adaptación productiva resultan más elevados. La Tabla 7 presenta los rangos establecidos en el documento metodológico UPRA (2018) para cada una de las variables utilizadas en la caracterización de las condiciones agrológicas (químicas y físicas) y climáticas que limitan la producción agropecuaria. Estas últimas implican que las zonas requieren altas inversiones para adaptar productivamente sus suelos.

**Tabla 7. Variables agrológicas y climáticas según rangos de medición que implican altos costos de adaptación**

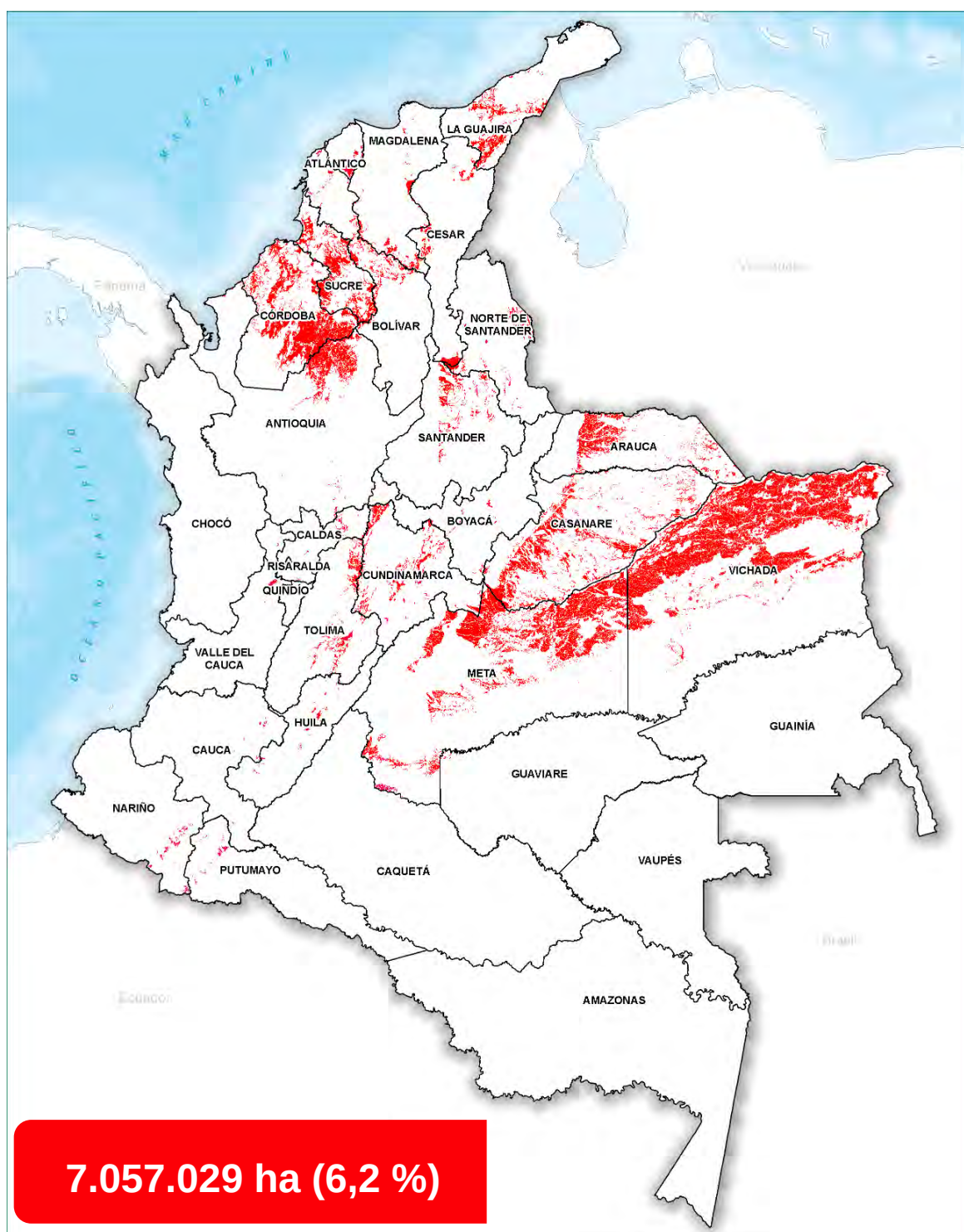
| Condiciones | Características | Variables                      | Rangos                                         |
|-------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------------------------|
| Agrológicas | Químicas        | Fertilidad                     | Baja a muy baja                                |
|             |                 | Carbono orgánico               | <1,2 %                                         |
|             |                 | Acidez intercambiable          | <5,0 y >7,9                                    |
|             |                 | Saturación de aluminio         | >90 %                                          |
|             |                 | Conductividad eléctrica        | >4                                             |
|             |                 | Saturación de sodio            | >15 %                                          |
|             | Físicas         | Presencia de capas endurecidas | Capas endurecidas, plintíticas, y petroféricas |
|             |                 | Drenaje natural                | Pobre a muy pobre                              |
|             |                 | Inundaciones                   | Frecuentes                                     |
|             |                 | Régimen de humedad             | Árido                                          |
| Climáticas  | Temperatura     | Temperatura media anual        | < 8 °C y > 26 °C                               |
|             | Precipitación   | Precipitación media anual      | < 1.000 mm y > 4.000 mm                        |
|             | Radiación solar | Radiación solar global         | < 4,0 y > 5,1 kWh/m <sup>2</sup>               |
|             |                 |                                |                                                |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

Como resultado de lo anterior, la variable a utilizar para la representación espacial de este requisito es la de zonas con elevados costos de adaptación productiva. Esta variable se define como un área en hectáreas resultante de la combinación de los altos costos de adaptación por condiciones agrológicas y de los altos costos de adaptación por condiciones climáticas, de acuerdo con información del IGAC y el Ideam. La cartografía elaborada para representar esta variable tiene una escala 1:100.000.

El Mapa 6 muestra el número total de hectáreas analizadas que cumplen con el requisito en consideración, calculado en 7.057.029 ha dentro del área sin restricciones para las Zidres. El resultado equivale al 6,2 % del área continental del país.

Mapa 6. Zonas que demanden elevados costos de adaptación productiva



Fuente: UPRA (2018).

## Zonas con baja densidad poblacional

El propósito de la variable a determinar es analizar y cuantificar el área de aquellas zonas del territorio nacional sin restricción para constituir Zidres y que tengan baja densidad poblacional; esta última variable se interpreta como aquellas zonas con asentamientos humanos que se encuentran muy dispersos y que presentan una relación baja de habitante por kilómetro cuadrado.

Para establecer las zonas que tienen baja densidad poblacional, se parte de la siguiente información fuente:

- Población del área rural dispersa del país del Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE), la cual no incluye centros poblados del catastro rural.
- Grilla de un kilómetro cuadrado.

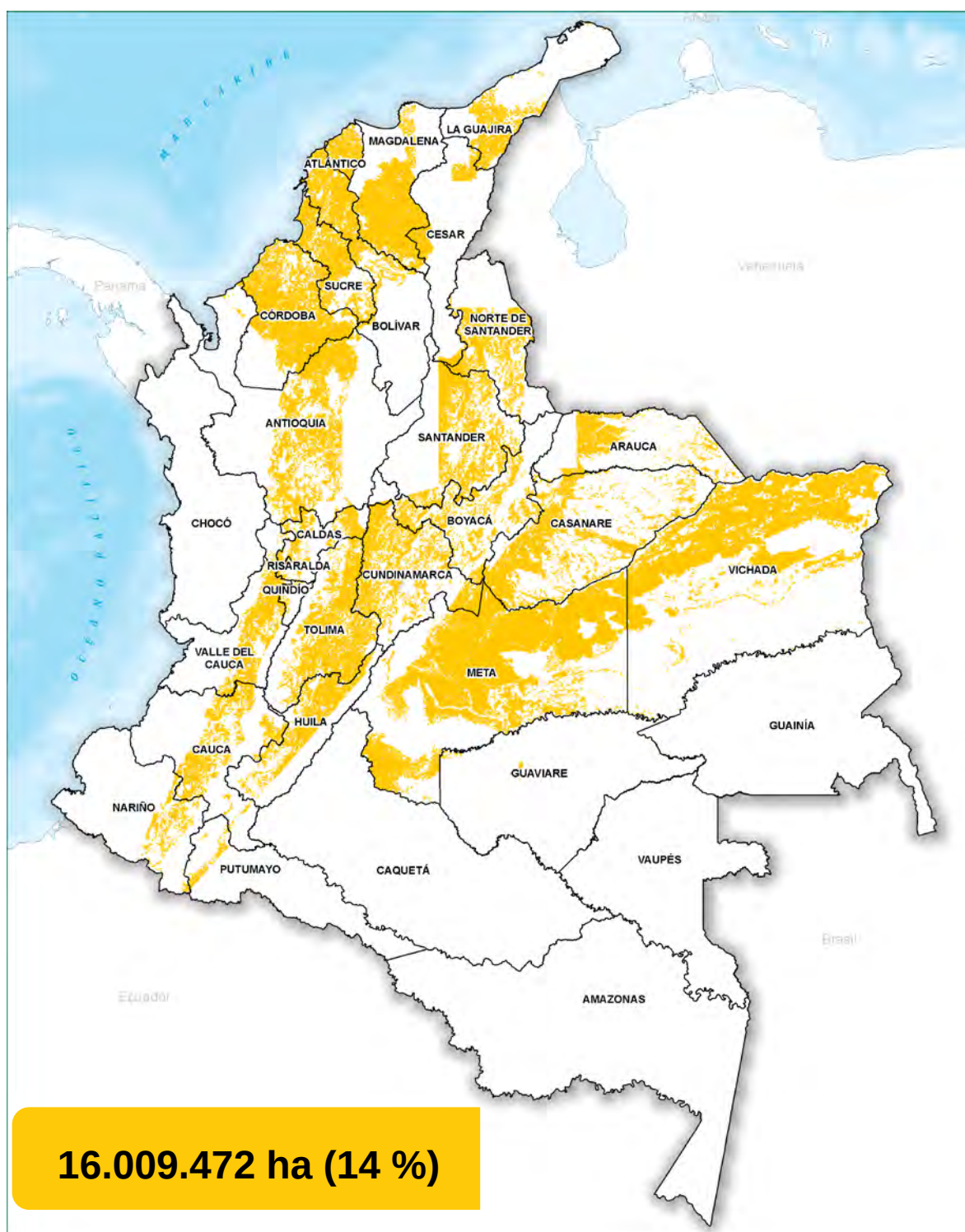
Para definir el parámetro de baja densidad poblacional se toma como referencia:

- Concepto del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): A partir de la desagregación por veredas se toma la mediana como indicador de baja densidad poblacional.
- Estudio de definición de categorías de ruralidad de la *Misión para la Transformación del Campo* (DNP, 2014), a partir del análisis de la variabilidad en la densidad poblacional que presenta el país, se plantean diferentes umbrales de análisis, tomando el que agrupa las bajas densidades menores o iguales a diez habitantes por kilómetro cuadrado.

A partir de lo anterior, la variable a considerar se define como las zonas con baja densidad poblacional aquellas con una densidad menor o igual a 10 habitantes por kilómetro cuadrado. Se utiliza información poblacional del DANE y se genera cartografía a escala 1:100.000.

Como resultado de la representación espacial en cartografía de esta variable, el número total de hectáreas que cumplen con este requisito se estima en 16.009.472 ha al interior del área sin restricciones para las Zidres. Las zonas con baja densidad poblacional tienen una participación del 14 % en el área continental colombiana (Mapa 7).

Mapa 7. Zonas que tengan baja densidad poblacional



Fuente: UPRA (2018).

## Altos índices de pobreza

Se toma en consideración la medición de pobreza por medio del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en las áreas conformadas por los centros poblados y el rural disperso, a partir de la información del Censo Nacional de Población 2005 (DANE).

El IPM considera cinco dimensiones que agrupan quince variables. El nivel de pobreza dependerá de la cantidad de privaciones que un hogar presente en el marco de las dimensiones. El Documento CONPES Social 150 *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*<sup>41</sup> señala que un hogar se considera pobre si enfrenta carencias en por lo menos 33 % de las dimensiones del índice, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable.

Al analizar la distribución de los municipios por cuartiles, se identifica que la mayoría de los municipios del primer cuartil (*i.e.* aquellos con menor incidencia de pobreza multidimensional) se encuentran en el rango de valores que va de 0,230 a 0,732. Los demás cuartiles tienen dispersiones inferiores: el segundo cuartil se ubica entre 0,733 y 0,820, el tercer cuartil entre 0,821 y 0,907 y el cuarto entre 0,908 y 1.

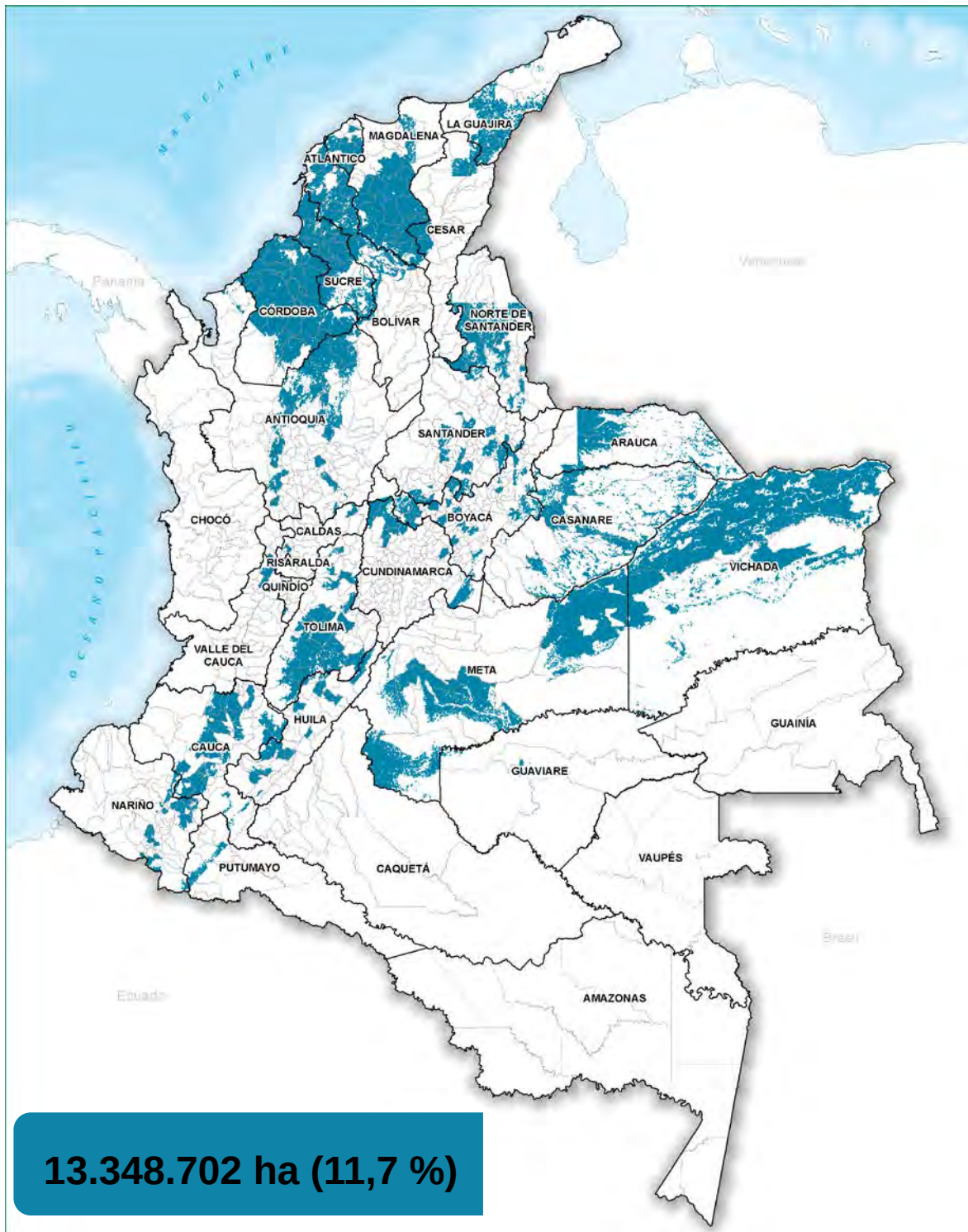
La variable zonas con altos índices de pobreza se define como el área en hectáreas de los cuartiles tercero y cuarto, a partir del IPM calculado con información del Censo Nacional de Población 2005 (DANE) para las áreas de los centros poblados y rural disperso, que mide las condiciones de pobreza multidimensional rural a nivel municipal.

Se estima que las zonas que cumplen con este requisito dentro del área sin restricciones ascienden a un total de 13.348.702 hectáreas, con una participación del 11,7 % en el área continental del país (Mapa 8).

---

<sup>41</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>.

Mapa 8. Zonas que presentan altos índices de pobreza



Fuente: UPRA (2018).

## Carencia de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización

Para cuantificar el quinto requisito es necesario analizar dos aspectos, uno referido a la conectividad vial y el otro relacionado con los tiempos de desplazamiento a centros de comercialización.

La conectividad se entiende en términos de la disponibilidad de infraestructura de transporte terrestre o fluvial. De esta manera, aquellas zonas que cuentan con limitadas condiciones de infraestructura para el transporte terrestre o fluvial se consideran zonas de baja conectividad. El criterio técnico consiste en excluir las zonas que alberguen grupos de predios conexos a vías de tipo V1, V2 y V3 (transitables durante todo el año) y aquellos predios conectados a vías V4, V5 y tramos fluviales navegables que acceden directamente a vías V1 y V2<sup>42</sup>.

En materia de tiempos de desplazamiento a centros de comercialización, la metodología adopta el criterio de acceso a ciudades, aglomeraciones y municipios intermedios, con población en cabecera mayor a 25.000 habitantes, identificados en el estudio de categorías municipales de ruralidad (DNP, 2014), asumiendo que éstos tienen mayor probabilidad de contar con infraestructura para la comercialización de productos.

La UPRA efectuó las actualizaciones de aquellos municipios con información de las proyecciones de población al año 2016, con lo que se encuentra un total de 429 municipios que cumplen con las condiciones referidas<sup>43</sup>. A partir de un mapa de isocronas, se hallan las zonas con carencia de infraestructura para la comercialización, tomando como referencia un tiempo de desplazamiento igual o mayor a dos horas a dichos centros, tal como se explicó en el caso del requisito 1 previamente.

Considerando los criterios técnicos explicados, se efectúa una intersección de las áreas que presentan baja conectividad y que están a dos o más horas de algún centro de comercialización. El Mapa 9 presenta la estimación de las zonas que cumplen con el requisito 5, calculada en 6.515.757 ha, que representan el 5,7 % del área continental colombiana.

---

<sup>42</sup> Para una descripción sobre la categorización de vías, consultar IGAC (2016, pág. 20).

<sup>43</sup> Se pueden consultar estos 429 centros de comercialización en el documento metodológico detallada UPRA (2018).

Mapa 9. Zonas que carecen de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos

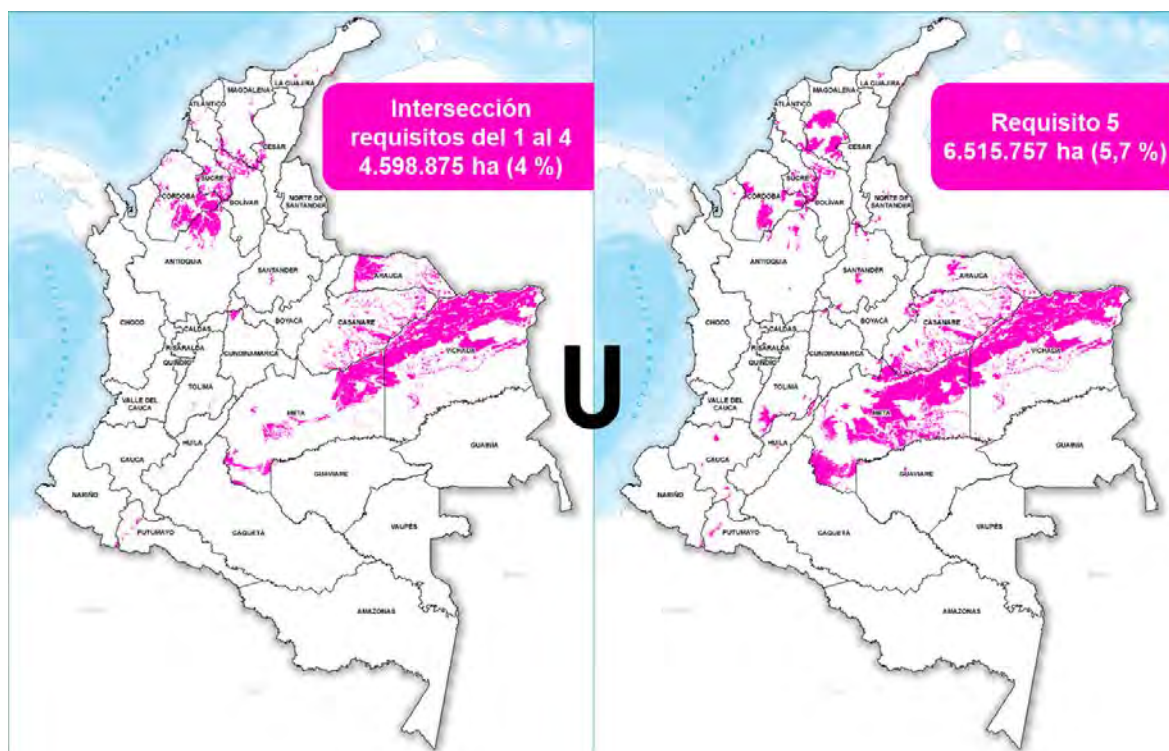


Fuente: UPRA (2018).

### 4.3. Estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres

A partir de lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1776 de 2016, concerniente a los requisitos que deben cumplir las Zidres, estas zonas deben satisfacer simultáneamente los requisitos del 1 al 4 o simplemente el requisito 5, siempre y cuando se encuentren dentro del área sin restricciones para las Zidres. Por tal motivo, la estimación del área total de referencia se debe efectuar por medio de una unión entre las dos posibilidades señaladas, es decir, entre la intersección de las áreas que cumplen los requisitos del 1 al 4 y las áreas que cumplen con el requisito 5. La Figura 2 muestra dicho procedimiento.

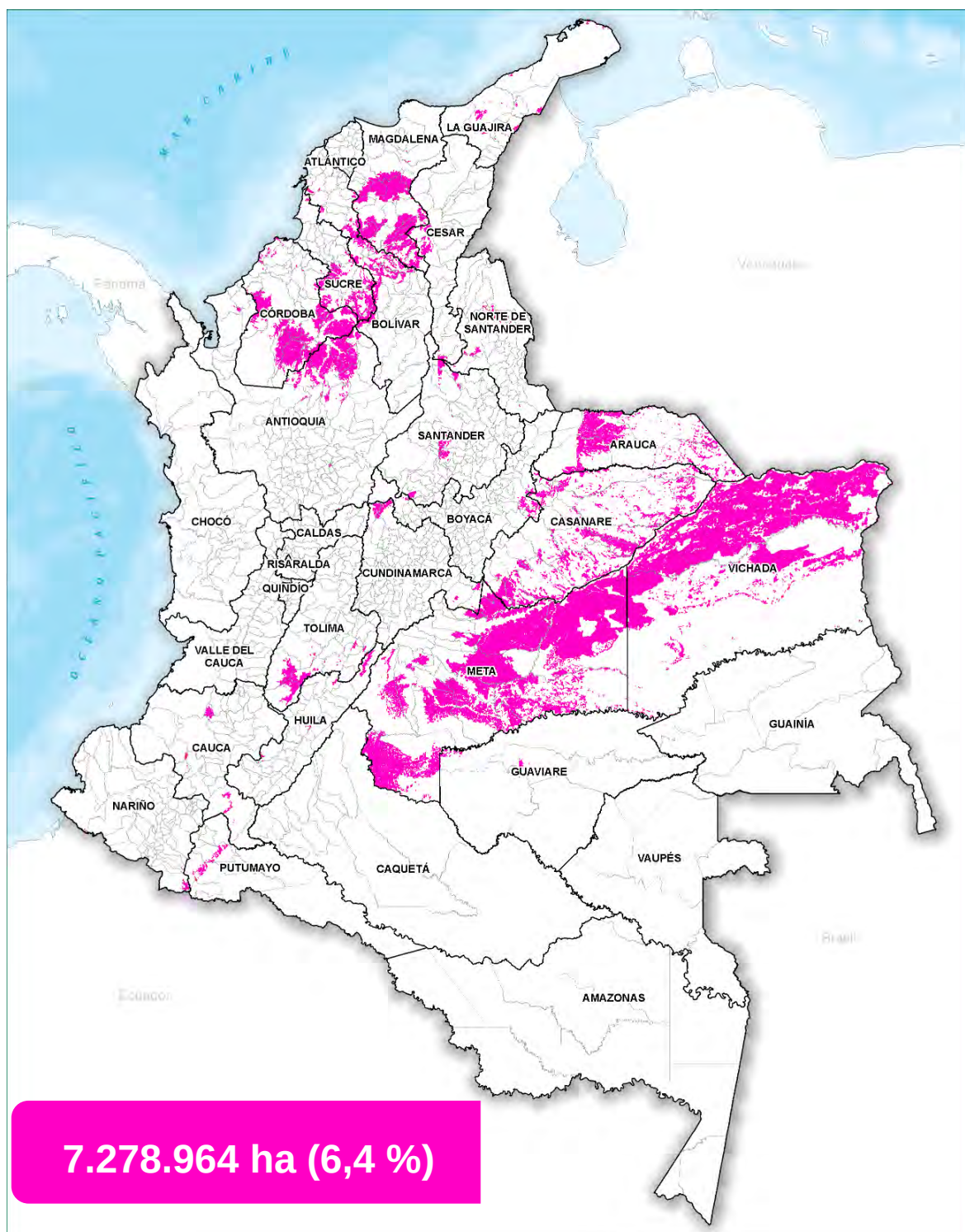
**Figura 2. Representación del proceso de unión de los resultados estimados**



Fuente: UPRA (2018).

El resultado de este procedimiento implica que la estimación del total de áreas de referencia que este documento de política recomienda como insumo para planificar e implementar los procesos correspondientes a la identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres, es de 7.278.964 hectáreas, equivalentes al 6,4 % del área continental colombiana. El Mapa 10 y la Tabla 8 contienen respectivamente la representación espacial en cartografía de las áreas de referencia y su distribución a nivel departamental.

Mapa 10. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres



Fuente: UPRA (2018).

**Tabla 8. Distribución departamental de las áreas de referencia**

| Departamento       | Número de hectáreas | Porcentaje de participación en área total de referencia |
|--------------------|---------------------|---------------------------------------------------------|
| Vichada            | 2.483.806           | 34,1                                                    |
| Meta               | 2.391.192           | 32,9                                                    |
| Córdoba            | 449.548             | 6,2                                                     |
| Magdalena          | 448.299             | 6,2                                                     |
| Casanare           | 404.475             | 5,6                                                     |
| Arauca             | 268.545             | 3,7                                                     |
| Antioquia          | 230.112             | 3,2                                                     |
| Sucre              | 139.866             | 1,9                                                     |
| Bolívar            | 125.636             | 1,7                                                     |
| Tolima             | 85.840              | 1,2                                                     |
| Santander          | 54.278              | 0,7                                                     |
| Cesar              | 39.377              | 0,5                                                     |
| Cundinamarca       | 32.235              | 0,4                                                     |
| Norte de Santander | 20.549              | 0,3                                                     |
| Boyacá             | 18.825              | 0,3                                                     |
| Huila              | 18.076              | 0,2                                                     |
| Cauca              | 17.318              | 0,2                                                     |
| La Guajira         | 17.310              | 0,2                                                     |
| Putumayo           | 13.694              | 0,2                                                     |
| Guaviare           | 11.441              | 0,2                                                     |
| Nariño             | 6.125               | 0,1                                                     |
| Caquetá            | 2.096               | 0,029                                                   |
| Atlántico          | 172                 | 0,002                                                   |
| Amazonas           | 152                 | 0,002                                                   |
| <b>Total</b>       | <b>7.278.964</b>    | <b>100</b>                                              |

Fuente: DNP a partir de UPRA (2018).

Los resultados y mapas generados a nivel departamental de las áreas de referencia pueden consultarse en detalle en el documento metodológico UPRA (2018).

Como ha sido señalado previamente, estas áreas de referencia no pueden considerarse como la identificación, delimitación ni aprobación de las Zidres. El presente documento de política recomienda adoptarlas como insumo para planificar e implementar los procesos de

constitución de las Zidres, sin perjuicio de las actualizaciones que la metodología y estas áreas puedan tener posteriormente ante nuevos desarrollos que sean considerados necesarios en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, creado por la Ley 1776 de 2016. Se recomienda reglamentar dicho sistema, considerando la inclusión de la metodología y las áreas de referencia como un aspecto fundamental para su funcionamiento e impulso a las Zidres.

## 5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Adoptar la estimación indicativa de las áreas de referencia como insumo para la primera planificación del proceso de identificación definitiva de las Zidres, y su posterior delimitación, por parte de las entidades y organismos competentes, a través de los instrumentos jurídicos pertinentes.
2. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:
  - a. Coordinar con el Departamento Nacional de Planeación la reglamentación del artículo 4° de la Ley 1776 de 2016 sobre el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la aprobación del presente documento, de conformidad con el artículo 31 de la mencionada ley.
  - b. Tener en cuenta como uno de los instrumentos principales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, la metodología para la estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres, elaborada por la UPRA (2018), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación.
  - c. Definir, implementar y coordinar, con las entidades públicas pertinentes, un plan de trabajo para adelantar las fases para el establecimiento de las Zidres y documentar los resultados del proceso para mejorar su ejecución.
3. Solicitar a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA):
  - a. Formular los lineamientos, criterios e instrumentos de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, que orienten la articulación de las Zidres que se aprueben con los planes de ordenamiento territorial.
  - b. En el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, actualizar la metodología y las áreas de referencia conforme se delimiten y declaren nuevas zonas que limiten o amplíen los resultados presentados en este documento de política. En especial, identificar las áreas de que tratan los artículos 203 y 204 de la Ley 1450 de 2011 y las áreas de la Ley 2ª de 1959 que conforme a las normas vigentes y a las sustracciones ya autorizadas podrían ser sujeto de inclusión como áreas de referencia adicionales.

## GLOSARIO

**Plan de desarrollo rural integral:** es el instrumento formal de carácter estratégico por medio del cual se traza la visión, objetivos, acciones, el plan de inversiones y los mecanismos de evaluación para el funcionamiento de una Zidres. Igualmente provee los lineamientos de política pública para ser articulados con los diferentes instrumentos de planeación y gestión territorial que afectan la zona de interés, tales como el plan de ordenamiento territorial (POT) o instrumentos equivalentes, planes de desarrollo municipal, planes de desarrollo departamental (POD) y planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomca), entre otros, con el fin de lograr un desarrollo sostenible y competitivo de la Zidres, e incluye la estrategia de ordenamiento social de la propiedad y ordenamiento productivo de la zona de interés para la Zidres (numeral 10, artículo 2.18.1.1, Decreto 1071 de 2015).

**Plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural:** es una línea de acción estratégica del plan de desarrollo rural integral para la Zidres, por medio del cual se dará cumplimiento a los lineamientos de la política nacional de ordenamiento social de la propiedad y producto de la tierra rural. La estructura del plan describe los medios en que se desarrollarán las estrategias para dar alcance a los objetivos en el área de influencia de las Zidres (numeral 10, artículo 2.18.1.1, Decreto 1071 de 2015).

## BIBLIOGRAFÍA

- DNP. (Diciembre de 2014). *Definición de categorías de ruralidad*. Obtenido de Pagina de internet del Departamento Nacional de Planeación:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>
- DNP. (2017). *Índice de ciudades modernas*. Bogotá D.C.: Presentación en formato Power Point.
- Ideam. (2015). *Sistema de Información Ambiental*.
- IGAC. (2016). *Especificaciones técnicas: cartografía básica - Anexo 3 Clasificación de campo para elementos geográficos*. Obtenido de Página de internet del IGAC:  
<http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/3fb97b80414801b4bff7bf34e8a2698c/Anexo+3++Manual+de+Procedimientos+Clasificaci%C3%B3n+de+Campo.pdf?MOD=AJPERES>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Ecosistemas estratégicos*. Obtenido de  
<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=408:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-10>
- Secretaría de la Convención de Ramsar. (2017). *La convención de Ramsar y su misión*. Obtenido de Página de internet de la Convención de Ramsar: <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>
- UPRA. (2018). *Metodología para la estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*. Bogotá D.C.