



Situación de **DDHH**  
de comunidades campesinas  
en **áreas** de especial interés **ambiental**  
Defensoría Delegada para los **Asuntos Agrarios y Tierras** **2022**



**Defensoría del Pueblo**  
COLOMBIA

**#NosUnenTusDerechos**

**ISBN: 978-1234567897**

© Defensoría del Pueblo, 2022

**Obra de distribución gratuita.**

**El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.**

**Colombia. Defensoría del Pueblo.** Situación de DD. HH. de comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental

**Páginas: 196**

**Bogotá, D. C., año de publicación**

**Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional**

**Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.**

**Código postal: 110231**

<https://www.defensoria.gov.co/>



# Situación de **DDHH** de comunidades campesinas en **áreas** de especial interés **ambiental**

Defensoría Delegada para los **Asuntos Agrarios y Tierras** **2022**



Carlos Camargo Assis  
**Defensor del pueblo**

Luis Andrés Fajardo Arturo  
**Vicedefensor del pueblo**

Oscar Julián Valencia Loaiza  
**Secretario general**

Carlos Aurelio Merchán Tarazona  
**Defensor delegado para los asuntos agrarios y tierras**

### **Autoras**

Lina Johana Rodríguez Enciso  
Ana Karina Vega Álvarez

**Funcionarias de la Defensoría delegada para los asuntos agrarios y tierras**

Myriam Katherine Salcedo García  
Laura Mercedes Amaris Herrera  
Contratistas de la Defensoría delegada para los asuntos agrarios y tierras

### **Colaboradores**

Marcy González Muñoz  
**Funcionaria Defensoría Regional Cundinamarca**

Wilman José Moreno Perea  
**Funcionario Defensoría Regional Guaviare**

Omaira Gómez Ortiz  
**Funcionaria Defensoría Regional Putumayo**

Marcela Betancourt Arguelles  
**Funcionaria Defensoría delegada para los derechos de la población en movilidad humana**

Angélica Lorena Bonilla Beltrán  
**Líder de Proyecto de diseño**

Camilo Andrés Perilla Salamanca  
**Diseño y diagramación**

Jefferson Barón Cuaces  
**Corrección de estilo**

### **Fotografías**

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

### **Coordinación y edición general**

Secretaría Técnica del Comité Editorial:  
Gissela Arias González, Directora nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo. 2022. Situación de DD. HH. de comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental.



# Situación de **DDHH** de comunidades campesinas en **áreas** de especial interés **ambiental**



# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>14</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>16</b>
<b>1. RECONOCIMIENTO DEL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS:</b> .....	<b>20</b>
<b>1.1. Sobre el concepto de campesino en el orden jurídico interno</b> .....	<b>21</b>
<b>1.2. Desarrollo jurisprudencial en torno a la protección del campesinado:</b> .....	<b>22</b>
1.2.1 Derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra y el territorio: .....	23
1.2.2. Derecho a la dignidad humana del campesinado y su relación con el contenido iusfundamental del derecho a la propiedad de la tierra: .....	24
1.2.3 Derecho a la seguridad alimentaria: .....	25
<b>1.3 Protección jurídica del campesinado en el orden internacional:</b> .....	<b>27</b>
<b>2. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPESINADO EN LOS PARQUES NACIONALES NATURALES:</b> .....	<b>30</b>
<b>2.1 Alcance normativo de los Parques Nacionales Naturales:</b> .....	<b>31</b>
<b>2.2. Medidas contempladas por el ordenamiento jurídico colombiano para la atención de dinámicas de ocupación y desarrollo de actividades productivas al interior de los Parques Nacionales Naturales:</b> .....	<b>35</b>
<b>2.3. Contexto histórico y social de la presencia de comunidades campesinas en los Parques Nacionales Naturales:</b> .....	<b>41</b>

<b>2.4. Análisis de la gestión institucional para la armonización de los fines de conservación con los derechos humanos de las comunidades campesinas que habitan los Parques Nacionales Naturales</b>	<b>45</b>
2.4.1. Antecedentes de la Política de Participación Social en la Conservación:	45
2.4.2. Conformación de la Mesa Nacional de Concertación de Parques Nacionales Naturales:	47
2.4.3. Actuaciones institucionales adelantadas tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:	50
2.4.4. Avances en la adopción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia para la gestión de las conflictividades socioambientales en los Parques Nacionales Naturales:	56
2.4.5. Desarrollo de mesas de diálogo en el nivel nacional y local tras la firma del Acuerdo de Paz, para la gestión participativa de las conflictividades socioambientales que se presentan en los Parques Nacionales Naturales:	73
2.4.6. Acciones institucionales en materia de saneamiento predial y acceso a tierras para población campesina asentada en los Parques Nacionales Naturales:	77
<b>2.5 Conclusiones:</b>	<b>82</b>
<b>2.6 Recomendaciones:</b>	<b>84</b>
2.6.1. A la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia:	84
2.6.2. A la Agencia Nacional de Tierras:	85
2.6.3. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio:	85
2.6.4. Al Ministerio de Defensa:	85
<b>2.7. Análisis de caso: situación de derechos humanos de campesinos que colindan y habitan en el Parque Nacional Natural La Paya</b>	<b>86</b>
2.7.1. Antecedentes:	86
2.7.2. Taller con familias habitantes de la vereda El Triunfo – Puerto Leguízamo:	87
2.7.3. Resultados de las encuestas realizadas a familias habitantes de la vereda El Triunfo:	93
2.7.4. Conclusiones:	103
2.7.5. Recomendaciones:	104

# 3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPESINADO EN COMPLEJOS DE PÁRAMO – EL CASO DE LOS COMPLEJOS DE PÁRAMO EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA- 106

<b>3.1 Antecedentes -contexto histórico y jurídico</b> .....	<b>107</b>
3.1.1 Reglamentación Jurídica .....	108
3.1.2 Análisis de las medidas normativas a la luz de la garantía de derechos de las comunidades campesinas .....	111
<b>3.2 Contexto histórico y social de las comunidades campesinas habitantes de zonas paramunas</b> .....	<b>117</b>
3.2.1 Colonización campesina en zonas de páramo. ....	118
3.2.2. Vida y cultura campesina en zonas de páramo .....	120
<b>3.3. Análisis de la gestión institucional para la armonización de los fines de conservación con los derechos humanos de las comunidades campesinas habitantes de las zonas de páramo</b>	<b>121</b>
3.3.1 Avances de la Ley 1930 de 2018 sobre la gestión integral de los páramos .....	122
<b>3.4 Análisis de caso: Situación actual de las comunidades campesinas habitantes del páramo Cruz Verde- Sumapaz</b> .....	<b>133</b>
3.4.1 Antecedentes .....	134
3.4.2 Figuras de ordenamiento territorial .....	135
3.4.3 Situación de derechos humanos de la comunidad campesina del complejo de páramo Cruz Verde- Sumapaz .....	135
3.4.4 Delimitación del complejo de páramo Cruz Verde – Sumapaz .....	139
<b>3.5 Conclusiones</b> .....	<b>141</b>
<b>3.6 Recomendaciones</b> .....	<b>143</b>
3.6.1. Presidencia de la República: .....	143
3.6.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: .....	143

## **4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPESINADO EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL ..... 144**

**4.1 Alcance normativo de las Zonas de Reserva Forestal ..... 145**

**4.2 Administración de las Zonas de Reserva Forestal ..... 147**

**4.3 Zona De Reserva Forestal de la Amazonía en el Departamento del Guaviare ..... 148**

4.3.1 Contexto histórico y social de la presencia de comunidades campesinas en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el departamento del Guaviare .... 151

4.3.2 Análisis de la gestión institucional frente a la armonización de Derechos de las comunidades campesinas en la Zona de Reserva Forestal del departamento del Guaviare Alcance normativo de las Zonas de Reserva Forestal ..... 154

**4.4 Resultados de las encuestas realizadas a familias habitantes de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare ..... 163**

4.4.1 Variable subjetiva ..... 165

4.4.2 Variable de Derechos que consideran que el Estado garantiza y protege a su comunidad ..... 168

4.4.3 Variable de Investigación -Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare ..... 169

4.4.4 Variable institucional ..... 175

**4.5 Sentencia STC-4360 de 2018 ..... 180**

**4.6 Conclusiones ..... 182**

**4.7 Recomendaciones ..... 184**

## **REFERENCIAS ..... 187**



# Presentación

Desde la década de los cincuenta, la ocupación de la población campesina en los bosques ha estado marcada por los efectos del conflicto armado interno, la concentración de la propiedad rural, los débiles niveles de gobernanza institucional, la estigmatización y la existencia de barreras de acceso a la participación ciudadana en la gestión ambiental y rural. No puede desconocerse que un gran número de hombres y mujeres campesinas que han sido expulsados de la frontera agrícola, viven en los bosques en condiciones de vulnerabilidad y marginalidad. Por tal razón, le corresponde al Estado, al tenor de lo dispuesto por la Corte Constitucional, adoptar acciones afirmativas que propendan por su acceso efectivo a la tierra, a la seguridad alimentaria, a bienes públicos y a su participación activa y real en el desarrollo económico del país.

Para ello, es necesario que los fines de conservación ambiental entren en equilibrio con el bienestar de las comunidades rurales, que habitan o colindan con áreas protegidas y de especial interés ambiental, como así se dispone el punto 1 del Acuerdo Final, “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, donde se reconoció que el campesinado tiene un rol clave en la transformación estructural del campo y, particularmente, en el cierre de la frontera agrícola.

El Acuerdo de Paz se traza por objetivo la delimitación de la frontera agrícola, en paralelo con la generación de alternativas de buen vivir para las comunidades que habitan y hacen aprovechamiento de áreas que deben tener un manejo ambiental especial, por lo cual se planteó el desarrollo de un plan de zonificación ambiental, así como la adopción de programas de reasentamiento, prestación de servicios ambientales, sistemas de producción alimentaria sostenibles y silvopastoriles, reforestación, constitución de Zonas de Reserva Campesina [ZRC] y reconocimiento de las formas de organización y economías campesinas sostenibles.

Lo acordado en el punto 1 del Acuerdo Final, implica entonces la distribución proporcional de las cargas públicas que se derivan de las estrategias de conservación, teniendo en cuenta que en medio de la ocupación histórica del campesinado, en otrora se declararon áreas protegidas y de especial interés ambiental, sin garantizar su participación y sin contar con un diagnóstico social que permitiera determinar dinámicas de arraigo territorial. Por consiguiente, en aplicación del principio de justicia social ambiental, cobra especial importancia el reconocimiento del campesinado como un interlocutor válido en la gestión de conflictos socioambientales en torno al uso, ocupación y tenencia de los bosques, lo cual implica la incorporación de los saberes tradicionales de las comunidades en la identificación de alternativas, que permitan responder a las dinámicas sociales que están ligadas a estos ecosistemas estratégicos.

La Defensoría del Pueblo no es ajena al desarrollo que la materia ha tenido en el ámbito internacional y, en ese sentido, no sobra aludir a un instrumento de orden internacional, que debe orientar la gestión de las conflictividades socioambientales desde una perspectiva de interdependencia de los derechos humanos, como lo es, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, adoptada el 17 de diciembre de 2018 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la cual ocupa la atención nacional en tanto referente de implementación y garantía de derechos. Algunos aspectos destacables de la misma se relacionan con el reconocimiento del derecho humano de acceso a la tierra, del cual se deriva el derecho de acceder a cuerpos de agua, pastos y bosques, así como la posibilidad de utilizarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, teniendo la posibilidad de desarrollar sus prácticas culturales, vivir con paz, seguridad y dignidad.

De este importante derecho, se desprende el deber correlativo a cargo de los Estados, de adoptar medidas apropiadas para la protección jurídica de los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley. De igual forma, se establece que a los Estados les corresponde proteger la tenencia legítima y velar porque los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal.

En armonía con la Declaración sobre los Derechos del Campesinado, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó en el año 2012 las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Estas Directrices recomiendan a los Estados reconocer y respetar los derechos de tenencia de todos los titulares legítimos, adoptando las medidas a las que haya lugar para identificar, registrar y respetar a los titulares, así éstos no hayan registrado oficialmente su vínculo jurídico con la tierra. Así mismo, se insta a la protección de los titulares de derechos de tenencia frente a acciones arbitrarias, verbigracia, desalojos forzosos que sean contrarios a las obligaciones existentes en el ámbito internacional y nacional.

De conformidad con lo anterior, la Defensoría del Pueblo reconoce que en la actualidad los ecosistemas estratégicos ven amenazada su integridad por factores como la deforestación, presencia de actores armados ilegales, extracción ilegal de fauna y flora, acaparamiento de tierras, contaminación por residuos sólidos y líquidos, presencia de cultivos de uso ilícito, cambio climático, entre otros. Nos encontramos en un momento determinante, que demanda de las instituciones del Estado y de la sociedad en su conjunto, la protección de la diversidad natural y cultural de Colombia por tratarse de un imperativo categórico que sin duda contribuirá a la construcción de la paz territorial y al desarrollo sostenible.

En consecuencia, resulta esencial que las acciones de conservación ambiental se nutran de la interacción social y de la concertación con las comunidades locales, priorizando la definición de acuerdos comunitarios y la adopción de estrategias de control social, relacionamiento con la naturaleza, educación ambiental y definición de alternativas de vida digna para el campesinado. En otras palabras, la Defensoría del Pueblo concluye que la protección de estos ecosistemas estratégicos debe entrar en diálogo con la protección constitucional reforzada que le asiste al campesinado como sujeto de derechos; población que ha habitado históricamente estas áreas de especial interés ambiental, forjando un arraigo y un relacionamiento estrecho con la naturaleza y el territorio.

Dentro de las acciones adoptadas, la Defensoría del Pueblo quiere resaltar la adopción del Plan Nacional de Zonificación Ambiental, el cual establece un marco de planificación y gestión territorial para orientar de manera participativa, los programas, planes y acciones que propendan por el desarrollo sostenible y la generación de alternativas productivas de la población campesina afectada por el conflicto armado interno. Igualmente, se destaca la reciente constitución de tres Zonas de Reserva Campesina y la decisión del Gobierno Nacional encaminada a la suspensión del desarrollo de nuevas Operaciones Artemisa, buscando priorizar el establecimiento de acuerdos sociales. Para esta Institución Nacional de Derechos Humanos, el diálogo social es clave para la gestión efectiva de los conflictos socioambientales, por lo que se invita a fortalecer en todo el territorio nacional la concertación con el campesinado, de modo que los fines de conservación respondan a las lógicas comunitarias y a las realidades de cada territorio.



Así las cosas, la Defensoría del Pueblo pone a disposición de entidades públicas, academia, comunidades campesinas y, en general de la sociedad civil, el presente informe que presenta un análisis sobre la implementación de las estrategias de conservación en Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal y Páramos, haciendo énfasis en su impacto actual en el goce de los derechos humanos del campesinado que históricamente habita estas áreas, para lo cual se formula un conjunto de recomendaciones dirigidas a autoridades del orden local y nacional, encaminadas a que se garantice la interdependencia de los derechos humanos, expresado en la protección del ambiente y en el reconocimiento de las comunidades locales tradicionalmente excluidas, cuya subsistencia está condicionada por el equilibrio de los ecosistemas presentes en estas áreas.

Se trata de un documento de investigación que centra su análisis en la situación de derechos humanos del campesinado que ha habitado de manera consuetudinaria los bosques, buscando volcar la atención de las instituciones de Estado en la superación de sus condiciones de vulnerabilidad, reconociendo las potencialidades de este sujeto de derechos en la protección de los recursos naturales, por lo cual las recomendaciones están encaminadas hacia la convergencia de los procesos sociales y saberes tradicionales con las estrategias de conservación, para el mejoramiento integral de las condiciones de vida de hombres y mujeres campesinas que habitan en paramos, zonas de reserva forestal y Parques Nacionales Naturales.



# Introducción

La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, responsable de la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos de comunidades campesinas, viene adelantando acciones en materia de acompañamiento y visibilización de la situación de derechos humanos del campesinado que habita en áreas de especial interés ambiental, con el propósito de incidir en la adopción de acciones afirmativas que armonicen los fines de conservación con el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos que han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico, interno e internacional, a favor de este sujeto de especial protección constitucional.

Bajo ese contexto, el presente informe desarrolla un análisis sobre la incidencia de políticas, planes y programas de conservación ambiental en el goce efectivo de las garantías esenciales conferidas al campesinado, desde un carácter interdependiente, indivisible y universal de los derechos humanos, de manera que, en la gobernanza de la tierra, los bosques y la pesca se tenga como punto de partida la relación intrínseca existente entre naturaleza y humanidad. Para ello, el marco temporal del informe abarca el periodo comprendido entre la vigencia de 2019 al mes de agosto de 2022.

En este sentido, reconociendo que por múltiples factores como el conflicto armado interno y los incipientes resultados de la política de desarrollo rural, desde la década de los cincuenta se han configurado fenómenos de colonización en territorios que posteriormente fueron categorizados como áreas de especial interés ambiental, el informe sitúa en el centro del debate los antecedentes de ocupación consuetudinaria en estas áreas, para el abordaje armónico de las tensiones socioambientales que allí se presentan desde criterios de justicia social ambiental y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las comunidades campesinas.

Para ello, el informe centra su análisis en la implementación de las políticas de conservación en tres áreas de interés ambiental, donde se registran fenómenos de tenencia consuetudinaria de población campesina, a saber: i) Parques Nacionales Naturales; ii) Ecosistemas paramunos; y iii) Zonas de Reserva Forestal. De igual forma, este documento presente tres (3) estudios de caso, ilustrando de manera particular la situación de derechos humanos de comunidades campesinas que habitan en su interior o colindan con el Parque Nacional La Paya (Puerto Leguísimo – Putumayo), el páramo Cruz – Verde (Sumapaz – Cundinamarca) y la Zona de Reserva Forestal de Guaviare.

Finalmente, este documento ofrece un conjunto de conclusiones y recomendaciones para armonizar los objetivos de conservación con las relaciones sociales, los saberes tradicionales y los derechos humanos de las comunidades campesinas, desde la definición de relaciones más justas entre desarrollo y ambiente que propendan por el equilibrio de las cargas públicas y beneficios derivados de la implementación de políticas del orden ambiental.



# Lista de Abreviaturas



**ACUERDO FINAL /ACUERDO DE PAZ:** Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

**AGROSAVIA:** Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria

**AEIA:** Áreas de Especial Interés Ambiental

**ANT:** Agencia Nacional de Tierras

**ANUC:** Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

**ANZORC:** Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

**ASDIMA:** Asociación para el Desarrollo Integral del Medio Ambiente

**ASONALCA:** Asociación Nacional Campesina José Antonio Galán Zorro

**CAR:** Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

**CCJ:** Comisión Colombiana de Juristas

**CDA:** Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico

**CNCA:** Comisión Nacional de Crédito Agropecuario

**CORMACARENA:** Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena

**CORPOAMAZONIA:** Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía

**DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**DEJUSTICIA:** Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

**DHOC:** Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Oriente y Centro de Colombia

**FARC-EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

**FEDEPAPA:** Federación de Papa

**FGN:** Fiscalía General de la Nación

**IDEAM:** Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

**IDEMA:** Instituto de Mercado Agropecuario

**ICA:** Instituto Colombiano Agropecuario

**ICANH:** Instituto Colombiano de Antropología e Historia

**IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi

**INCORA:** Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

**INDERENA:** Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente

**JAC:** Juntas de Acción Comunal

**MADS:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**MDL:** Mecanismo de Desarrollo Limpio

**MCN:** Mesa de Concertación Nacional de Parques Nacionales Naturales

**ODU:** Otorgamiento de Derechos de Uso

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**PIVAC:** Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano

**PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

**PNIS:** Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

**PNN / SPNN:** Sistemas de Parques Nacionales Naturales

**RAMSAR:** Humedal designado como de importancia internacional bajo el Convenio de Ramsar

**RAPE:** Región Administrativa y de Planificación Especial

**RRI:** Reforma Rural Integral

**SIMCI:** Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

**SINTRAPAZ:** Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz

**REDD:** Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación

**RSPP:** Registros Sanitarios de Predios Pecuarios

**SINA:** Sistema Nacional Ambiental

**SISBEN:** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

**SNR:** Superintendencia de Notariado y Registro

**SSC:** Sistemas Sostenibles para la Conservación

**TEFOS:** Territorios Forestales Sostenibles

**UAESPNN:** Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia

**UNODC:** Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito

**UPRA:** Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

**WWF:** Fondo Mundial para la Naturaleza

**ZRC:** Zona de Reserva Campesina

**ZRF:** Zona de Reserva Forestal



# 1. RECONOCIMIENTO DEL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS



## 1.1. Sobre el concepto de campesino en el orden jurídico interno

Muchos son los debates que se han dado alrededor de la necesidad del reconocimiento del campesinado como un sujeto político, de derechos y de especial protección. Esta demanda ha sido reiterada en los espacios de movilización social de organizaciones campesinas y en los escenarios de diálogo insaturados en el marco de sentencias de la Corte, o por compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional, muchos de estos acompañados por la Defensoría del Pueblo. Este panorama puede ser explicado si se hace un análisis: 1) Del escenario en el que se da la constitución política de 1991 y su configuración en un modelo multicultural de comunidades étnicas y campesinas; 2) De la normatividad vigente a la fecha y los vacíos donde se evidencia un no reconocimiento del campesinado en el marco constitucional; y 3) De los avances que en materia jurisprudencial existen al respecto, y que le han dado un aval jurídico importante para respetar los derechos de la comunidad campesina.

Respecto del primer elemento, cabe destacar que la puesta en marcha de la Constitución Política de 1991 configuró un escenario en el cual fue posible ratificar los derechos de propiedad colectiva sobre los territorios de las comunidades étnicas del país. La preexistencia de estos pueblos y la histórica lucha de sus organizaciones sociales dio lugar a la constitución de un marco normativo que les ampara, y que les ha permitido acceder y conformar figuras de ordenamiento territorial tales como los resguardos indígenas y las titulaciones colectivas afro. Todo ello se da a en un primer escenario internacional que es la convención 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, lo que conlleva a la integración de dicha convención en la actual Constitución política nacional, permitiendo así la generación de un marco de derechos mucho más amplio para las comunidades indígenas y afro a nivel nacional.

Este ordenamiento se fundamenta en el reconocimiento del valor de la autodeterminación

de los grupos étnicos en concordancia con sus propios valores culturales [art 246 de la CP], de la autogestión mediante poderes propios dentro de sus usos y costumbres [artículo 330 de la CP], la creación de distritos electorales especiales para senadores y diputados indígenas [artículos 171 y 176 de la CP] y el ejercicio irrestricto de la propiedad sobre sus resguardos y territorios

Para el caso de las comunidades negras la Ley 70 de 1993 incorporó por primera vez en el ordenamiento jurídico nacional el reconocimiento fundamental del territorio para estas comunidades. Su decreto reglamentario 1745 de 1995, afirma que se reconoce a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y en otras zonas rurales del país.

Dicho escenario en el marco constitucional ponderó un modelo multicultural, basado en la diferencia entre grupos étnicos y la población civil en general. Tal escenario asimétrico y diferencial se tradujo en un panorama de discriminación inversa para las poblaciones campesinas, quienes no fueron incluidos en el esquema de derechos especiales que se otorgaron a los grupos poblacionales de la ruralidad más vulnerables. En este nuevo contexto, los tres sujetos rurales- indígenas, afro y campesinos- quedaron en una situación de competición interétnica y en desigualdad de condiciones en los territorios: “así, mientras aquellas poblaciones estigmatizadas históricamente –indígenas y afrocolombianas- cuentan con importantes bloques de derechos diferenciales – Ley 21 de 1991 y Ley 70 de 1993-, el sujeto campesino pasó a convertirse en el portador de una ciudadanía rural de tercera clase en comparación con las poblaciones étnicas”<sup>1</sup>.

Sumado a ese enfoque desigual entre los sujetos rurales, que puso en desventaja los derechos de las comunidades campesinas del país, el marco constitucional desconoce en términos identitarios, el significado mismo del sujeto campesino. La Constitución Política establece en los artículos

64 y 65 el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y garantiza una protección especial del estado a la producción de alimentos a nivel nacional; este enfoque de trabajadores agrarios los posiciona como sujetos en función de su vocación productiva antes que como un grupo social con una identidad y prácticas culturales propias.

Si bien las obligaciones estatales en materia de acceso a tierras y protección a la producción de alimentos siguen vigentes hasta el día de hoy y son fundamentales para el sujeto campesino, la evolución identitaria de esa población en los últimos veinte años, da cuenta de otro tipo de necesidades que, si bien parten del acceso a tierras y proyectos productivos, tienen que ver también con un reconocimiento en términos de los elementos culturales, sociales y políticos que los caracterizan.

Esta necesidad de reconocimiento del campesinado como sujeto político y de derechos ha cobrado especial relevancia en los últimos años, y ello está relacionado con las transformaciones de las luchas agrarias, las secuelas del conflicto armado, y las nuevas configuraciones del modelo económico que se ha trazado para el campo; modelo asociado a proyectos de gran índole extractiva, minera y agroindustrial, que como se reflejará más adelante, ha generado un acelerado proceso de concentración y acaparamiento de tierras en el país, alterando negativamente las formas de vida y economía campesina, incluso vulnerando sus derechos constitucionales. Este panorama, que se desarrollará más adelante con mayor precisión, pone de manifiesto la deuda del ordenamiento jurídico nacional con la población campesina del país.

---

<sup>1</sup>Duarte Carlos. 2015. *Desencuentros en lo público. Gobernabilidad y conflictos interétnicos en Colombia*. Tesis doctoral en Sociología Rural. IHEAL. París III Francia.

## 1.2. Desarrollo jurisprudencial en torno a la protección del campesinado:

La jurisprudencia constitucional ha reconocido al campesino como sujeto de especial protección constitucional debido a su situación de vulnerabilidad social y económica, así como a su especial relación con la tierra y el territorio que ocupa y explota. Reconociendo el especial valor que se ha otorgado a esta población históricamente marginada y discriminada, la Corte Constitucional ha establecido que las políticas económicas de intervención en el sector rural deben priorizar al campesinado para garantizar una igualdad material, propendiendo por su incorporación en los procesos productivos, así como en los beneficios del mercado y en el desarrollo económico del país.

La propia Corte Constitucional ha considerado que las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que históricamente les han afectado les otorgan un especial deber de protección respecto de sus derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, entre otros: “Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida”.

Teniendo en cuenta esta protección constitucional reforzada que ha sido reconocida a hombres y mujeres campesinas, a continuación se hará mención a los derechos de carácter diferencial que el Constituyente reconoció a su favor y que en la actualidad gozan de desarrollo jurisprudencial:

### 1.2.1 Derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra y el territorio:

La Constitución Política de 1991<sup>3</sup>, consagra en su capítulo de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, el derecho constitucional de acceso progresivo a la propiedad de la tierra para el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Dicha garantía de orden supralegal, le impone al Estado la obligación positiva de crear las condiciones necesarias para garantizar la propiedad agraria de los campesinos, facilitando el acceso a otros servicios necesarios para la realización de sus condiciones mínimas materiales de existencia, entre ellos, vivienda, crédito, asistencia técnica, educación, salud y seguridad social.<sup>4</sup>

Ahora bien, como resultado de las dinámicas sociales que se han movilizadopor el reconocimiento de los derechos a la tierra y el territorio, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado estos conceptos buscando una garantía integral de los bienes especialmente relevantes para la población campesina. Sobre el particular, dicha Corporación ha expresado que el concepto de tierra hace referencia a la base física de un asentamiento humano y, a su vez, señala que la noción de territorio comprende las relaciones espirituales, sociales, culturales y económicas que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra.

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que el estado no solo debe garantizar el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, garantizan-

do la provisión de bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida. Así mismo, precisa que el vínculo que ha sido reconocido entre los grupos étnicos y sus territorios, se predica igualmente entre los campesinos y el espacio físico donde desarrollan sus labores diarias. Al respecto, dicha Corporación ha expresado:

“Debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales [...]. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social.

*A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal vínculo con el territorio, existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias<sup>5</sup>. ”*

En el plano internacional, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos humanos (Pacto de San José) contempla el derecho a la propiedad privada, como aquella garantía que tiene toda persona al uso y goce de sus bienes y a no ser desprovista de ellos, salvo que medie el pago de una indemnización justa y obedezca a razones de utilidad pública o interés social.

<sup>2</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP. Doctor Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>3</sup>Constitución Política de Colombia de 1991. Capítulo II. De Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Artículo 64.

<sup>4</sup>Al respecto, ver Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 23 de agosto de 2012. Magistrado Ponente: Adriana María Guillen Arango.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de este derecho humano, reconociendo que el vínculo existente entre la propiedad de la tierra y cada pueblo interesado, se encuentra íntimamente ligado a su cultura y, por ende, trasciende la noción clásica de la propiedad, no sólo por tratarse de su principal medio de subsistencia sino por constituir un elemento fundamental en la construcción de su cosmovisión e identidad cultural. Para el caso de las comunidades campesinas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el derecho a la propiedad privada, señalando que se trata de un derecho humano que puede estar ligado a la materialización de las condiciones mínimas de subsistencia de sus pobladores, caso en el cual su violación revestiría una especial gravedad:

“La Corte considera oportuno señalar la especial gravedad de la sustracción de ganado de los habitantes de El Aro y áreas aledañas. [...] La Corte quiere asimismo evidenciar que el derecho a la propiedad privada es un derecho humano cuya vulneración en el presente caso es de especial gravedad. En este sentido la Corte Constitucional colombiana ha establecido que “la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna”<sup>6</sup>

En este orden de ideas, el fundamento normativo y jurisprudencial del derecho a la propiedad agraria, reconoce su carácter universal y progresivo en tanto el Estado debe remover cualquier obstáculo que afecte el contenido sustancial de esta garantía, para promover su acceso gradual en favor de la población campesina, sin descono-

cer los vínculos culturales propios con la tierra y atendiendo sus necesidades específicas.

### **1.2.2. Derecho a la dignidad humana del campesinado y su relación con el contenido iusfundamental del derecho a la propiedad de la tierra:**

Reiterada jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la vida no comprende únicamente la posibilidad biológica de existir, sino que además implica que esa existencia se desarrolle en condiciones dignas, a partir de la realización efectiva de unas condiciones mínimas que permiten el desarrollo de los seres humanos y posibilitan el relacionamiento del individuo en el ámbito personal y social.

Bajo este entendido, la Corte Constitucional ha expresado que el derecho a la dignidad humana cobija tres ámbitos de la persona, a saber: i) la autonomía individual, entendida como la posibilidad de elegir libremente un proyecto de vida; ii) la realización de unas condiciones de vida necesarias para desarrollar ese proyecto de vida; y iii) la integridad física y psicológica, como presupuesto esencial para la realización de su existencia.

Para el caso de la población campesina, la Corte Constitucional ha hecho alusión a la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra y al territorio, en razón a su conexidad con el derecho a la dignidad humana y atendiendo que esta garantía se constituye en un instrumento para la realización de otros derechos fundamentales que le asiste al campesinado, tales como, el trabajo, la vivienda digna, la alimentación y el mínimo vital. Sobre el particular, el Alto Tribunal Constitucional ha establecido:

<sup>5</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 30 de septiembre de 2015. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos

<sup>6</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 01 de julio de 2006

“Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

- a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental.
- b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.
- c. La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana<sup>7</sup>”.

De conformidad con lo arriba expuesto, dicha Corporación ha reconocido que la realización efectiva del derecho a la propiedad de la tierra y la protección del territorio de la población campesina, contribuye a la realización de sus proyectos de vida en el sector rural y reconoce sus formas de vida culturalmente diferenciadas, lo cual incide en el reconocimiento efectivo del derecho a la dignidad humana que fundamenta la naturaleza iusfundamental de este derecho constitucional consagrado a favor de los sujetos rurales que se encuentran en situación de vulnerabilidad manifiesta.

### 1.2.3 Derecho a la seguridad alimentaria:

El Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC) contempla el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y, a su vez, establece que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, mediante el perfeccionamiento de los regímenes agrarios que permitan la explotación eficiente de los recursos naturales.

En el ordenamiento interno, la Carta Política de 1991 contempla el derecho a la seguridad alimentaria en su artículo 65 constitucional. Dicha disposición reconoce que los alimentos deben gozar de una especial protección por parte del Estado y le otorga prioridad al desarrollo de actividades agropecuarias para fomentar el desarrollo integral del sector rural y, de esta manera, contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.

En relación con el contenido del derecho a la seguridad alimentaria de la población campesina, la Corte Constitucional ha concluido que la protección de los oficios diarios de esta comunidad que subsiste del cultivo y producción de los recursos naturales, incentiva la realización de su garantía iusfundamental a la alimentación e incide en el mejoramiento de su calidad de vida. En consecuencia, el Alto Tribunal Constitucional ha considerado imperativo el deber de brindar protección efectiva a las prácticas tradicionales de producción de alimentos que desarrolla el campesinado, considerando la relación existente entre dicha población y los recursos naturales que utilizan para ejercer sus oficios.

<sup>7</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 30 de septiembre de 2015. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos

Sumado a ello, cabe resaltar que dicha Corporación ha reconocido la relación intrínseca entre el derecho al ambiente sano y la protección especial de los derechos de la población rural a subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran asentados. Sobre la conexión existente entre dichas garantías de rango constitucional, la Corte ha estipulado lo siguiente:

“[E]l desarrollo sostenible es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad, que debe propender por garantizar la sostenibilidad social la cual “pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”; y la sostenibilidad cultural, que “exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados”<sup>8</sup>

De conformidad con lo expuesto, del derecho a la seguridad alimentaria de la población campesina se desprende el deber correlativo de brindar especial protección a las economías tradicionales de subsistencia de esta comunidad rural, garantizando el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, así como la preservación de sus formas culturales y tradicionales de producción de pequeña escala, las cuales deben armonizarse con la protección de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Por otra parte, es de resaltar que mediante Sentencia STP2028-2018, Radicación No. 96414, de fecha 13 de febrero de 2018, la Corte Suprema de Justicia profirió una decisión que se constituye uno de los antecedentes de mayor importancia en materia de avance del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Cabe resaltar que esta sentencia fue producto de una tutela con más de 170.000 firmas de campesinos y campesinas a nivel nacional, en la que pedían

que se les incluyese como categoría censal en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018. Las órdenes allí emitidas tienen que ver con adelantar estudios que permitan delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a esta población y avanzar en programas y proyectos para la formulación de políticas públicas que materialicen la igualdad material del campesinado colombiano.

Esta Sentencia puso de nuevo en la agenda nacional la necesidad de definir el sujeto campesino, lo que permitió evidenciar que aun con la presencia de políticas agrarias y de tierras de más de dos siglos en el ordenamiento jurídico del país, y aun con la presencia de la palabra “campesino” en dicha normatividad; para el estado colombiano no era claro quiénes y cuántos son los campesinos que habitan Colombia; dando cuenta con ello del vacío que en términos estadísticos y sociales tiene el país frente al conocimiento de la realidad de estas comunidades; vacío reflejado en la formulación de políticas públicas del sector agrícola, no acordes a la realidad de las comunidades campesinas.

En cumplimiento de la Sentencia 2028 de 2018, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, junto con una comisión de expertos en temas agrarios y campesinos del país formularon en 2018 el concepto de sujeto campesino:

*“Campesino[a]: Sujeto\* intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo.”<sup>9</sup>*

Así mismo el Departamento Nacional de Estadística DANE, ha liderado la cuantificación de este sujeto mediante la inclusión de preguntas de

<sup>8</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-348 del 15 de mayo de 2012. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

autoidentificación campesina en cuatro encuestas a nivel nacional. Según los resultados de la Encuesta de Calidad de vida, en Colombia el 28,4% de las personas mayores de 15 años se reconocen y viven como campesinos, lo que corresponde aproximadamente a 10,76 millones de personas. De la población campesina, el 51,7% son hombres y un 48,3% mujeres. Un 79,6% de ubica en centros poblados y áreas rurales dispersas y el 13,5% restante en cabeceras municipales.

Esto representa un gran avance en la tarea de cuantificar a este grupo poblacional para poder generar una política pública nacional acorde a sus necesidades, al tiempo que permite advertir un alto número de población que se autoreconoce como campesina y que comprende no solamente ámbitos rurales sino también urbanos.

### 1.3 Protección jurídica del campesinado en el orden internacional:

El 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, donde se dispone que los Estados deberán respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, adoptando sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de sus derechos.

La Declaración mencionada define campesino como “toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva,

<sup>9</sup>Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). 2018. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia: documento técnico. Bogotá, Colombia: Edición Marta Saade

a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra”.

Entre otros aspectos destacables, la Declaración contempla que los campesinos tienen derecho a acceder de manera efectiva y no discriminatoria a la justicia, en particular a procedimientos imparciales de solución de controversias y a medidas de reparación efectivas por vulneraciones de sus derechos humanos. Así mismo, establece que los campesinos tienen derecho a definir sus sistemas propios agroalimentarios reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria, así como participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria.

En materia de acceso a tierras, la Declaración establece que los Estados deberán adoptar medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias, que permitan facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos puedan gozar de condiciones de vida adecuadas. De igual forma, dispone que los campesinos tienen derecho a regresar a las tierras en los casos de desastre natural o cuando les haya sido privadas de manera arbitraria o ilegal en razón del conflicto armado, así como a recibir una indemnización justa, equitativa y conforme a la ley cuando su regreso no sea posible<sup>10</sup>.

Es de resaltar que dicho instrumento internacional hace mención al derecho humano de acceso a la tierra, del cual se deriva tanto el derecho de acceder a cuerpos de agua, pastos y bosques, como la garantía de utilizarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, teniendo la posibilidad de desarrollar sus prácticas culturales, vivir con paz, seguridad y dignidad. En consecuencia, la Declaración dispone que los Estados deben asumir obligaciones positivas frente a la atención de la población campesina que

habita en los bosques, en los siguientes términos:

“Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán porque los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma.”<sup>10</sup>

Como puede evidenciarse, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales sienta las bases para que los Estados adopten acciones concretas en materia de reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo de derechos, así como en la adopción concreta de mecanismos que regularicen derechos de tenencia consuetudinarios de comunidades rurales en bosques, pastos y pesquerías, propendiendo por el fomento de sistemas tradicionales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Ahora bien, en armonía con la Declaración de Derechos del Campesinado, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó en el año de 2012 las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad

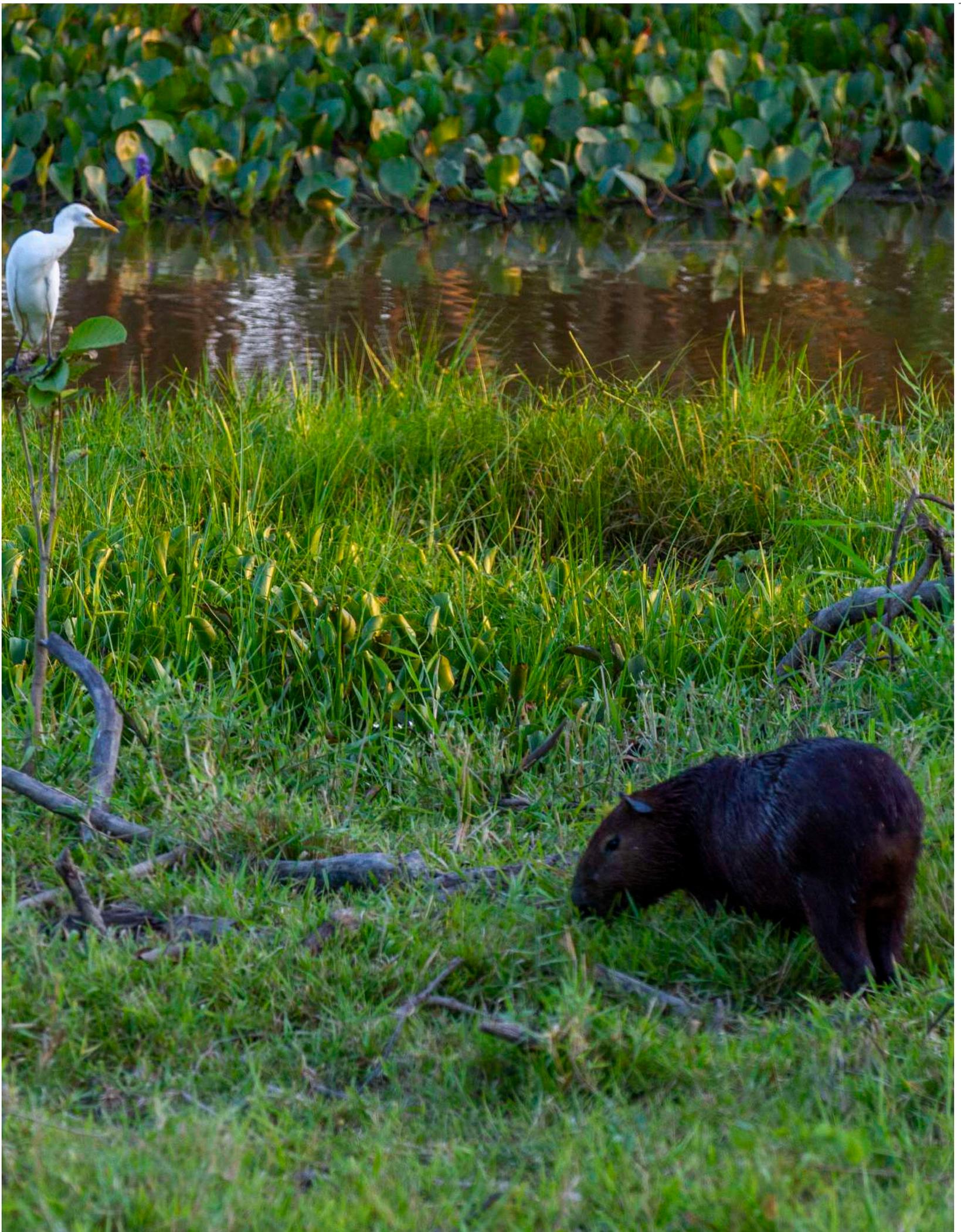
Alimentaria Nacional. Se trata de un instrumento que proporciona orientaciones para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con el objeto de garantizar la realización efectiva de la seguridad alimentaria.

Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques contemplan que los Estados deberán reconocer y respetar los derechos de tenencia de todos los titulares legítimos, adoptando las medidas a las que haya lugar para identificar, registrar y respetar a los titulares de dichos derechos, así éstos no hayan registrado oficialmente su vínculo jurídico con la tierra. Así mismo, este instrumento recomienda a los Estados que se brinde protección a favor de los titulares de derechos de tenencia ante acciones arbitraria, tales como, desalojos forzosos que sean contrarios a las obligaciones existentes en el ámbito internacional y nacional.

Particularmente, las Directrices establecen que en virtud del carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques no solo debe tomar en consideración los derechos que tienen relación con el acceso y uso de dichos recursos, sino que también debe comprender el respeto y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, especialmente, de los campesinos, pueblos indígenas, pescadores, pastores y trabajadores rurales.

<sup>10</sup>Cabe resaltar que si bien el instrumento no tiene efectos vinculantes para los Estados miembros de la ONU, dicho documento se constituye en una herramienta fundamental como parámetro de interpretación de decisiones judiciales, medidas administrativas y disposiciones legislativas que tengan incidencia en la población campesina.

<sup>11</sup>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales. Resolución 73/2016. Artículo 17





## 2. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPESINADO EN LOS PARQUES NACIONALES NATURALES<sup>12</sup>

## 2.1. Alcance normativo de los Parques Nacionales Naturales

Previo al abordaje normativo de los Parques Nacionales Naturales en el orden jurídico interno, resulta necesario hacer alusión al instrumento internacional que desarrolla la figura conocida como área protegida, la cual emerge a la vida jurídica con el propósito que la comunidad internacional adopte medidas encaminadas a la conservación in situ de la diversidad biológica.

En el seno de la Organización de las Naciones Unidas fue adoptado el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1993, cuyo objetivo consiste en “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”<sup>13</sup>. En el marco de este convenio, fue definida la figura de área protegida como “un área definida geográficamente que ha sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”<sup>14</sup>.

La definición de esta figura de ordenamiento ambiental, reconoce la concurrencia de cinco elementos característicos, a saber:

i) Delimitación territorial: La definición del alcance geográfico de las áreas protegidas facilita la identificación de los actores encargados de ejercer su administración. Así mismo, permite determinar las situaciones jurídicas que entran a operar ante la aplicación de un régimen de protección especial;<sup>15</sup>

ii) Designación del área protegida: Con el acto de declaratoria de un área protegida entra a operar tanto el régimen especial de manejo

aplicable para esta zona, como las limitaciones en el ejercicio del derecho a la propiedad;<sup>16</sup>

iii) Definición del marco regulatorio: Constituida el área protegida, se da aplicación a un marco normativo que desarrolla los objetivos de conservación al regular los usos permitidos, la zonificación y los tipos de propiedad que pueden coexistir al interior de esta zona.<sup>17</sup>

iv) Administración del área protegida: Consiste en la potestad de ejercer autoridad y control sobre el manejo y uso de los ecosistemas presentes en el área protegida, para el logro de los fines de conservación ambiental.<sup>18</sup>

v) Objetivos de conservación: Con la constitución de las áreas protegidas se desprende un objetivo de protección no solo de los recursos naturales allí presentes, sino de los valores culturales asociados a la diversidad biológica de estas zonas.<sup>19</sup>

Como reflejo de los avances de la comunidad internacional en materia de protección ambiental, el Estado colombiano avanzó en un proceso de construcción de un engranaje normativo, enmarcado en la defensa de la riqueza natural y cultural. Dentro de las primeras regulaciones que se adoptaron sobre la materia, se encuentra la Ley 2 de 1959, por medio de la cual se dictan medidas sobre economía forestal de la Nación y conservación de los recursos naturales renovables.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2. [16, diciembre, 1959]. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Bogotá D.C., 1959

<sup>21</sup> COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2811. [18, diciembre, 1974]. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1974.. No. 34243.

<sup>12</sup> Autora: Lina Johana Rodríguez Enciso. Profesional Especializada Grado 17. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

<sup>13</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1993

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> LONDOÑO, Beatriz; RODRÍGUEZ, Gloria; HERRERA, Giovanni. *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario. 2006

Esta legislación contempla la facultad estatal de declarar Parques Nacionales Naturales, aquellas zonas estratégicas que deben destinarse a los fines de conservación de la fauna y flora nacionales. De igual forma, este instrumento normativo contempla que en dichas áreas se encuentra proscrita la adjudicación de bienes baldíos, así como la realización de actividades distintas al turismo, conservación o embellecimiento.<sup>20</sup>

Posteriormente, se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974, por medio del cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Esta norma define el Sistema de Parques Nacionales como un conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, las cuales deben ser reservadas y declaradas en beneficio de sus habitantes, debido a sus características naturales, culturales o históricas.<sup>21</sup>

Dentro de las finalidades principales que persigue la creación de estas áreas, el Decreto arriba enunciado hace mención al mantenimiento de la diversidad y estabilidad biológica; la preservación del patrimonio común de la humanidad; y la conservación de la fauna, flora y paisajes sobresalientes. Así mismo, define los tipos de áreas que comprenden el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así: i) Parque nacional, ii) Reserva natural, iii) Área natural única, iv) Santuario de flora, v) Santuario de fauna, y vi) Vía parque.

Cabe resaltar que el Código de Recursos Naturales Renovables hace alusión a las actividades que pueden desarrollarse en dicho sistema, las cuales deben atender a las particularidades propias de cada área. En términos generales, se establece que al interior de estas zonas se encuentra permitida la realización de actividades encaminadas a la conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control de los ecosistemas allí presentes, encontrándose prohibido la introducción de flora y fauna, el vertimiento de sustancias tóxicas, la utilización de productos quí-

micos, el desarrollo de actividades agropecuarias o industriales y la realización de proyectos hoteleros, mineros y petroleras.

Ahora bien, en lo atinente al Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Decreto 622 de 1977, hoy día compilado en el Decreto 1076 de 2015, reglamenta el Código de Recursos Naturales Renovables. Dicho compendio normativo proscribe la realización de una serie de conductas que pueden alterar dichas áreas protegidas, entre ellas, el desarrollo de actividades agropecuarias o industriales, incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.<sup>22</sup>

Ahora bien, este régimen legal y regulatorio ambiental, adquiere un papel preponderante con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, en virtud de la cual se eleva a rango constitucional el derecho a un ambiente sano y se contempla un deber correlativo de protección ambiental a cargo del Estado y de la ciudadanía, reconociendo la necesidad imperativa de replantear la visión lineal y tradicional de desarrollo, así como el entendimiento que tiene el ser humano sobre los recursos naturales que lo rodean desde una visión eminentemente económica.

Para ello, la Carta Fundamental consagró un conjunto de disposiciones que imponen la obligación positiva de proteger las riquezas naturales de la Nación, mediante la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; garantizando el desarrollo sostenible de los recursos naturales; previniendo y controlando los factores de afectación ambiental; y haciendo efectivo el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad.

El artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, dispone que los Parques Nacionales se caracterizan por su imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad. Por su parte, los artículos 79 y 80 contemplan el deber estatal de protección de la diversidad ambiental, del cual se

derivan una serie de componentes, tales como, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, el fomento de la educación para el logro de dicha finalidad, el control de los factores de deterioro ambiental y la imposición de medidas sancionatorias contempladas para exigir la reparación de los daños que puedan causarse en perjuicio de los recursos naturales

Posteriormente, es expedido el Decreto 2372 de 2010, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías para su manejo. Dicho compendio normativo, define esta figura como “un área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación”<sup>23</sup>. Así mismo, señala las figuras ambientales que son consideradas como áreas protegidas en atención a sus condiciones ecosistémicas y a las necesidades de protección especial del Estado, a saber: i) Sistemas de Parques Nacionales Naturales; ii) Reservas Forestales Protectoras; iii) Parques Nacionales Regionales; iv) Distritos de Manejo Integrado; v) Distritos de Conservación de Suelos; vi) Áreas de recreación; y vii) Reservas naturales de la sociedad civil.

De la figura conocida como áreas protegidas, se puede hacer mención a tres características esenciales que a continuación se desarrollan. En primer lugar, es de resaltar que las áreas declaradas como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), se constituyen per se en determinantes ambientales, lo cual en la práctica conlleva a que los entes territoriales no se encuentren facultados para regular los usos del suelo comprendidos en su interior. En segundo lugar, las áreas protegidas se caracterizan por contar con un plan de manejo, por el cual se diagnostican, ordenan y

zonifican estas áreas. En tercer lugar, estas figuras de orden ambiental deben registrarse ante la Unidad de Parques Nacionales, en razón a su función como coordinador del SINAP<sup>24</sup>.

El Sistema de Parques Nacionales Naturales es reconocido como uno de las categorías más altas de áreas protegidas en términos de protección de recursos naturales, lo cual se traduce en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada en aplicación de la función ecológica de la propiedad. En otras palabras, el atributo de protección que se desprende de los Parques Nacionales conlleva a que los “propietarios de los inmuebles afectados por dicha imposición, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo con el tipo de protección ecológica que pretenda realizar”<sup>25</sup>

Dentro de las características que revisten los Parques Nacionales Naturales, la Corte Constitucional ha introducido el carácter intangible de estas áreas protegidas, como resultado de la interpretación sistemática de los artículos constitucionales arriba mencionados. De acuerdo con el Alto Tribunal, de la condición de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad se desprende el deber de mantener incólumes e intangibles dichas áreas para preservar los ecosistemas estratégicos allí presentes. En consecuencia, tanto al legislador como a la administración no les es dado

<sup>23</sup>COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 622. (16, marzo, 1977). Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. Bogotá D.C., 1977

<sup>24</sup>COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2372 (1 julio, 2010). 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. Bogotá D.C., 2010

<sup>24</sup>ÁLVAREZ, Gloria. Las áreas protegidas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2011

<sup>25</sup>EMBID, Antonio; GARCÍA, María del Pilar. La conservación de la naturaleza. Su régimen jurídico en Colombia y España. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018. P. 46

alterar los bienes que conforman este sistema, quedando entonces excluida la posibilidad de ordenar su sustracción o cambio de destinación.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la condición de intangibilidad de los Parques Nacionales Naturales en los siguientes términos:

“Como ha quedado sentado, los Parques Nacionales son bienes de uso público y tienen el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo que inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad de sustraer o desafectar áreas que formen parte de estos parques, toda vez que las restricciones referidas a los Parques Nacionales fueron fijadas por las y los Constituyentes con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.”<sup>26</sup>

De acuerdo con la Corte Constitucional, de la preservación de las áreas protegidas se deriva un mandato de conservación. En estos casos, al Estado no se le impone la obligación genérica de promover un desarrollo sostenible, por el contrario, se le exige el deber de garantizar la intangibilidad de estos bienes para evitar su deterioro y explotación. Al respecto, el Alto Tribunal ha señalado una serie de consecuencias que se derivan de la especial protección que le asiste a estos ecosistemas:

“Las áreas de especial importancia ecológica están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en

*principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente– de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe.”<sup>27</sup>*

En la experiencia comparada, las tensiones de derechos que se presentan como resultado de la ocupación humana que se presenta en áreas protegidas, han sido resueltas por jueces y tribunales que han impulsado la adecuación de categorías estrictas de manejo, así como la modificación de las estructuras tradicionales de gobernanza.

“Un caso notorio sucedió en Australia, en donde el 2 de enero de 2007 los diarios anunciaron que las organizaciones indígenas habían ganado sobre bases legales derechos en el gran territorio de conservación al oeste de Sydney, que incluye once parques nacionales; entre ellos el emblemático Blue Mountain National Park, símbolo de la frontera de colonización en la naciente sociedad agraria de ese país, lo cual generó toda una jurisprudencia en la materia.”<sup>28</sup>

La prolongación de un statu quo asociado a la configuración de conflictos socioambientales en dichos territorios, pone en evidencia que la realidad fáctica dista en buena medida de los objetivos normativos que propenden por la conservación de los ecosistemas estratégicos, de la mano con el reconocimiento y estabilización de los sectores sociales que se ven afectados con la implementación de la política ambiental en

<sup>26</sup>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-598 de 2010. MP. Mauricio González Cuervo; Julio 27 de 2010.

<sup>27</sup>ANDRADE, Germán. Conducir el cambio: Hacia un modelo ecosistémico en la conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en Colombia. En: RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel et al. Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá: Éditer Estrategias Educativas Ltda., 2008. p. 492

<sup>28</sup>Ibid. p.490

los Parques Nacionales Naturales. En efecto, *“la política social de conservación hasta hoy aplicada ha sido incompleta, pues no considera acciones suficientes para superar el conflicto de derechos de propiedad, acceso a recursos y dominio territorial, en especial frente a la población campesina que ha sido secularmente ignorada. Tampoco desarrolla lo relacionado con la distribución de los costos y beneficios de la conservación en toda la sociedad, es decir, no ha contemplado una dimensión de equidad.”*<sup>29</sup>

## 2.2. Medidas contempladas por el ordenamiento jurídico colombiano para la atención de dinámicas de ocupación y desarrollo de actividades productivas al interior de los Parques Nacionales Naturales:

La Constitución de 1991 plantea un modelo de protección ambiental, que reconoce a la población como aliada estratégica para la conservación y mantenimiento de la diversidad biológica. Inspirada en este presupuesto constitucional, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales adoptó en el año 2002 una Política de Participación Social en la Conservación, donde se planteó un modelo de gobernanza conjunto para el manejo de las áreas protegidas y los territorios ancestrales de pueblos indígenas que se encuentran traslapados.

Particularmente, se previó la necesidad de coordinar las competencias ejercidas por las autoridades ambientales y las autoridades ancestrales indígenas, con el fin de propender simultáneamente por la conservación de los ecosistemas estratégicos presentes en los Parques Nacionales, así como por la preservación física y cultural de estos grupos étnicos.

En lo que respecta a las comunidades negras, pese a que sus territorios colectivos no son com-

patibles con las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, el ordenamiento jurídico ha reconocido su uso ancestral, razón por la cual se ha previsto la incorporación de sus prácticas tradicionales a los planes de manejo ambiental, con el propósito de armonizar el desarrollo de sus actividades ancestrales con los fines de conservación de estas áreas.

Dentro de las funciones conferidas a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Decreto 216 de 2003 contempla la coordinación de medidas con grupos étnicos, para la adopción de sistemas especiales de uso y aprovechamiento de los recursos naturales en las zonas amortiguadoras. Para el caso particular de los pueblos indígenas, el Decreto 622 de 1977, contempla la coexistencia entre zonas de reserva indígena y los Parques Nacionales Naturales, pues permite el establecimiento de un régimen especial que propenda por la permanencia de dicha comunidad.<sup>31</sup>

Cabe resaltar que la Constitución Política reconoce la propiedad colectiva de los pueblos indígenas como un derecho fundamental que encuentra consonancia con el Convenio 169 de la OIT, donde se establece que los Estados Partes adquieren el compromiso de respetar la importancia que reviste para los pueblos tribales su relación con las tierras que ocupan o utilizan.

La Corte se ha pronunciado sobre el alcance del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en los siguientes términos:

“El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para

<sup>28</sup>ANDRADE, Germán. Conducir el cambio: Hacia un modelo ecosistémico en la conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en Colombia. En: RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel et al. Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá: Éditer Estrategias Educativas Ltda., 2008. p. 492

<sup>29</sup>Ibid. p.490

*las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de las comunidades indígenas. Sin este derecho los anteriores [derechos a la identidad cultural y a la autonomía] son sólo reconocimientos formales [...]*<sup>32</sup>

La posibilidad de coexistencia de áreas protegidas con zonas de reserva indígena; el reconocimiento de la propiedad colectiva como un derecho fundamental; y la categorización constitucional de estas zonas como inalienables, imprescriptibles e inembargables al igual que las áreas Parques Nacionales, permite afirmar la compatibilidad entre resguardos indígenas y áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Al respecto, la profesora Eugenia Ponce de León ha afirmado:

“Con base en lo anterior, aunque legalmente no esté prevista expresamente la compatibilidad entre área del Sistema de Parques y resguardo, las normas cons-

<sup>30</sup>COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 216. [3, Febrero, 2003]. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 2003. No. 45086

<sup>31</sup>COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 622. [16, Marzo, 1977]. Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. Bogotá. D.C., 1977.

<sup>32</sup>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-661 de 2015.MP. María Victoria Calle Correa; Octubre 23 de 2015.

*titucionales y la Ley 21 no dejan lugar a dudas al reconocimiento de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas sobre los terrenos que habitan, aún en los casos en que coincidan con áreas declaradas dentro del Sistema de Parques Nacionales.*<sup>33</sup>

Sumado a ello, el Decreto 622 de 1977 contempla en beneficio de la población indígena, un régimen excepcional de aprovechamiento en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el objeto de garantizar su permanencia en la zona y promover el aprovechamiento económico que este grupo étnico hace de los recursos naturales, a partir del diseño de mecanismos compatibles con los objetivos de conservación de estas áreas protegidas.

El reconocimiento de una coexistencia entre asentamientos indígenas en zonas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, demanda entonces el diseño de esquemas de aprovechamiento especial sostenibles que permitan el desarrollo de sus proyectos de vida, para garantizar su supervivencia y la realización normal de sus prácticas tradicionales asociadas a los recursos naturales.

En relación con el procedimiento de declaración de áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Decreto 216 de 2003 contempla que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejerce la atribución de declarar, delimitar y alinderar dichas áreas. En caso de presentarse coincidencia entre la declaratoria de un área protegidas con territorios habitados por pueblos indígenas, dicho compendio normativo contempla la realización de estudios conjuntos entre el INCORA (hoy Agencia Nacional de Tierras) y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, con el objeto de establecer regímenes especiales de aprovechamiento de los recursos naturales.

Sumado a ello, el Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, contempla el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados previamente, acerca de las decisiones administrativas y legislativas que puedan afectarlos directamente.<sup>34</sup> En este sentido, los trámites de declaratoria de las áreas del Sistema de Parques Nacionales requieren surtir los procesos de consulta previa, por tratarse de medidas administrativas que potencialmente pueden afectar los territorios ancestrales, en razón a que se verían limitados los usos y prácticas tradicionales que realizan sobre los recursos naturales.

Para el caso de las comunidades negras, es menester mencionar que el artículo 55 transitorio de la Constitución Política impuso el deber de expedir una ley que reconociera los derechos a la propiedad colectiva e identidad cultural como grupo étnico,

en favor de las comunidades negras que han ocupado tierras baldías de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. En cumplimiento de este mandato se expidió la Ley 70 de 1993, por la cual se reconoce el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras constituidas en Consejos Comunitarios, a quienes se les ha asignado la labor de administrar el territorio y velar por la conservación de los recursos naturales.<sup>35</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional reconoció que las comunidades negras son titulares de los derechos contemplados en el Convenio 169 de la OIT, por tratarse de un grupo étnico que se rige por sus propias costumbres y prácticas ancestra-

les. En consecuencia, el reconocimiento de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva, consulta previa, integridad y subsistencia, son igualmente aplicadas a su favor en las connotaciones anteriormente previstas, en lo atinente a declaratoria de áreas protegidas y armonización de sus prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales a los fines de conservación de las áreas protegidas. Al respecto, el Alto Tribunal ha señalado:

“Las comunidades negras son titulares de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, aunque con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio. Más concretamente, la Corte señaló que tales comunidades y sus miembros, tanto como los de los pueblos indígenas, son titulares de todos los derechos consagrados en el referido Convenio 169 de la OIT, pues sin ninguna duda cumplen las condiciones y supuestos previstos por su artículo 1º, cuyas definiciones determinan su campo de aplicación.”<sup>36</sup>

excluye la posibilidad de una coexistencia entre las áreas del Sistema de Parques Nacionales y las tierras tituladas colectivamente a los Consejos Comunitarios. En efecto, esta medida legislativa establece que los títulos colectivos no podrán abarcar extensiones catalogadas como áreas protegidas, razón por la cual se excluye cualquier posibilidad de traslape entre estas figuras de ordenamiento ambiental y territorial.

De igual forma, esta norma prevé que en aquellos casos en los que se encuentran establecidas comunidades negras en zonas de Parques Nacionales Naturales, deberá definirse un plan de manejo que se adecúe a sus prácticas tradicionales y cumpla con los objetivos y las funciones del área respectiva, agotando los mecanismos de consulta previa para garantizar la efectiva participación de este grupo étnico. Sin embargo, se precisa que en

<sup>33</sup>PONCE DE LEÓN CHAUX, Eugenia. Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras. En: ANDRADE PÉREZ, GERMAN et al. Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2005. p. 1776

<sup>34</sup>SUIZA, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio 169. [27, Junio, 1989]. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra, 1989.

caso de verificarse un incumplimiento del plan de manejo, podrá convenirse su reubicación en otras áreas para proceder con los trámites de titulación colectiva. En otras palabras, la profesora Eugenia Ponce de León menciona:

“Del artículo citado [artículo 22] se deduce que, cuando en las áreas del Sistema de Parque existentes en las zonas objeto de Ley 70, viven comunidades negras asentadas allí desde antes de la declaratoria del área, se debe respetar su derecho a permanecer en ella y su derecho al uso, permitiendo que las comunidades realicen actividades que se inscriban dentro del concepto de práctica tradicional [...]”<sup>37</sup>

De lo anterior se desprende que, al igual que en el caso de los pueblos indígenas, el ordenamiento jurídico contempla excepcionalmente un régimen de aprovechamiento especial en favor de las comunidades negras, quienes se encuentran facultadas para desarrollar las prácticas tradicionales que se estiman compatibles con las particularidades ambientales de los Parques Nacionales Naturales.

Sumado a ello, la Ley 70 de 1993 establece que la Unidad de Parques Nacionales deberá diseñar los mecanismos correspondientes para promover la vinculación de las comunidades negras en el desarrollo de actividades propias de estas áreas, tales, como educación, ecoturismo y recreación. En consonancia con lo anterior, dicha normativa contempla que en las zonas de amortiguación de los Parques Nacionales, esto es, áreas que “están en la periferia de las áreas del Sistema [...] [cuya] función es prevenir, repeler o mitigar los impactos negativos de las actividades antrópicas que

se realizan por fuera de los límites de los parques [...]”<sup>38</sup> deberán promoverse en conjunto con las comunidades negras, modelos apropiados de producción para el desarrollo de prácticas ambientalmente sostenibles.

Ahora bien, en relación con la ocupación ejercida por comunidades campesinas, es menester mencionar que el Código de Recursos Naturales Renovables no contempla la existencia de población campesina, ni siquiera por vía de excepción como sucede con los pueblos indígenas y comunidades negras. “Por ello, ni en las actividades permitidas en estos textos, a saber: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control [...], ni en la zonificación, tal como está actualmente [...]; ni en las reglas de uso de las áreas [Decreto 622 arts. 23 a 26], se ven espacios adecuados para el asentamiento de estas poblaciones, mucho menos para el desarrollo de actividades productivas.”<sup>39</sup>

Para definir la situación jurídica de los campesinos, así como las medidas previstas en cada caso, se hace necesario determinar si éstos se encuentran asentados con anterioridad o posterioridad a la declaratoria del Parque Nacional, dado que esta condición permite determinar si resulta procedente adelantar trámites de reconocimiento del valor de mejoras y predios de propiedad privada. Al respecto, la Ley 2 de 1959 contempló la posibilidad de adelantar actividades de adquisición o expropiación de tierras o mejoras establecidas en las áreas protegidas. En consonancia con lo anterior, la Ley 99 de 1993, contempla que el Estado podrá adelantar dichos procedimientos a través

<sup>35</sup> COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 70. [27, Agosto, 1993]. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1993. No. 41.013

<sup>36</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-680 de 2012. MP. Nilson Pinilla Pinilla; Agosto 27 de 2012

<sup>37</sup> PONCE DE LEÓN CHAUX. Op Cit., p. 204-205

<sup>38</sup> PONCE DE LEÓN CHAUX. Op Cit., p. 209

<sup>39</sup> PONCE DE LEÓN CHAUX, Eugenia. Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas. En: ANDRADE PÉREZ, GERMAN et al. Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 200. p. 75

de la Unidad de Parques Nacionales.

Cabe resaltar que los procedimientos de adquisición de mejoras y predios de propiedad privada más que un mandato imperativo, se contemplan como una posibilidad que el legislador deja abierta para el saneamiento de las áreas protegidas y la liberación de presiones ambientales existentes. La profesora Eugenia Ponce de León lo establece en los siguientes términos:

“Con base en los artículos mencionados, se evidencia que en la legislación acerca del Sistema de Parques, la opción de compra, expropiación de predios o mejoras por la autoridad competente aparece como una posibilidad, no como un deber o un mandato imperativo. En estos casos las normas se cuidan de facultar esta opción sin imponerla [“podrá”]; entre otras cosas porque el legislador conoce la limitación de recursos y la dificultad de lograr la asignación presupuestal necesaria para estos fines<sup>40</sup>.”

De acuerdo con el establecido en el Decreto 622 de 1977, el Estado solo reconocerá el valor de las mejoras y bienes de propiedad privada que hayan sido adquiridos con anterioridad a la fecha de expedición de esta normativa, o con antelación a la fecha de inclusión del área dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Sin embargo, esta medida no contrarresta los movimientos de colonización y ocupación campesina que han caracterizado estas zonas, toda vez que no resuelve las problemáticas estructurales que allí se presentan, relacionadas con la presencia del conflicto armado interno, la concentración indebida de la propiedad, la ausencia de acceso a bienes y servicios públicos, la definición de la situación de tenencia de la tierra del campesinado y la débil presencia del Estado.

40 PONCE DE LEÓN CHAUX. Op Cit., p 78

Otra alternativa prevista en favor de la población campesina, se encuentra contemplada en la Ley 160 de 1994, en virtud de la cual se contempla que al Estado le asiste el deber de adelantar programas de adquisición directa de tierras para atender unos fines particulares dirigidos a los principales beneficiarios de la política de reforma agraria, entre ellos, la redistribución de la propiedad rural en beneficio de hombres y mujeres campesinas de escasos recursos; y la reubicación de ocupantes que se encuentren en zonas que deban someterse a un manejo especial.<sup>41</sup>

En consonancia con lo anterior, la mencionada ley contempla la posibilidad de adelantar programas de adquisición de tierras mediante negociación directa o decretando la expropiación de predios para cumplir con fines de interés social y utilidad pública, dentro de los cuales, se encuentra expresamente estipulada la reubicación de campesinos asentados en áreas que hayan sido declaradas por el Gobierno Nacional como zonas de manejo especial o de interés ecológico.

El Decreto 2666 de 1994, compilado en el Decreto 1071 de 2015, reafirma que el proceso de adquisición directa de tierras podrá adelantarse para cumplir con los fines de reubicación de familias campesinas asentadas en áreas de especial manejo ambiental. Sin embargo, agrega que esta medida solo podrá llevarse a cabo para atender a quienes se hubieran asentado con anterioridad a la fecha de declaratoria del área correspondiente. En la práctica, este requerimiento representa grandes retos, si se considera que las zonas carecen de censos o estudios demográficos actualizados y confiables, que permitan determinar situaciones concretas de ocupación en dichas áreas<sup>42</sup>.

41 COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 160. [3, Agosto, 1994]. 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. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1994. No. No. 41.479

42 COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto

Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se expiden medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, se reafirmó la potestad de adelantar programas de reasentamiento para comunidades campesinas, con el propósito de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícitos y fortalecer la producción alimentaria.

Sin embargo, la efectividad del proceso de compra de tierras, como medida diseñada para la reubicación de población campesina, representa serias dificultades en la práctica:

“El saneamiento predial sigue siendo un ideal, dada su difícil concreción debido, por un lado, a la falta de presupuesto para compras y pago de mejoras o indemnizaciones, y por otro, a la tardanza en adelantar los procedimientos de clarificación de la propiedad del Estado, deslinde y amojonamiento y restitución de espacio público ilegalmente ocupado [...]”<sup>43</sup>

Atendiendo que las comunidades campesinas no se encuentran cobijadas por un régimen de aprovechamiento especial, con la declaratoria de los Parques Nacionales Naturales ven limitadas las posibilidades de uso que tenían sobre ellas y, a su vez, se ven sometidas a una serie de prohibiciones cuyo incumplimiento faculta a la autoridad ambiental para imponer las sanciones a las que haya lugar.

En este sentido, las actividades de producción desarrolladas por el campesinado se enmarcan en un contexto de ilegalidad en razón a las res-

tricciones ambientales impuestas. “Pero ante la realidad de la existencia de asentamientos de campesinos y colonos de considerable magnitud en algunas de estas áreas [...], es difícil pensar que la única estrategia del Estado hacia ellos pueda ser una sanción generalizada y reiterada, impuesta a cada uno de los integrantes de manera sucesiva”<sup>44</sup>. Por tal razón, es menester avanzar en el desarrollo normativo e implementación de medidas que propendan por la gestión de las conflictividades socioambientales en estas áreas protegidas, de la mano con las comunidades campesinas, a fin de propender por la armonización de los objetivos de conservación con el bienestar y dignidad humana de las comunidades campesinas.

Ligado a la proscripción de actividades al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Decreto 622 de 1977 contempla una serie de sanciones que podrán ser impuestas por la Unidad de Parques Nacionales Naturales, dentro de las cuales, se destacan las amonestaciones verbales, imposición de multas, incautación de animales y la prohibición temporal o permanente de ingreso al área protegida; sanciones que serán impuestas dependiendo del tipo de falta en la que se incurra. Dicho régimen ha sido complementado en virtud de la Ley 1801 de 2016 [Código Nacional de Policía y Convivencia], por la cual se contempla una serie de conductas que son objeto de sanciones aplicables por parte de la Fuerza Pública, entre ellas, multas, restitución de bienes inmuebles, inutilización o destrucción de bienes y disolución de reuniones que involucren aglomeraciones.

Es de resaltar que el régimen de prohibiciones no solo sitúa en una condición de ilegalidad, el desarrollo de actividades productivas por parte de la población campesina, sino que además restringe el desarrollo de actividades que hacen parte de la cotidianidad misma del campesinado. A modo de

2666. [3, Diciembre, 1994]. Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el Incora. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1994. No. 41627

43 DÍAZ CANO, Marlenny. Conflicto de ocupación en áreas protegidas: conservación versus derechos de comunidades. En: Revista Opinión Jurídica. No.14 [Noviembre, 2008]; p 66

44 PONCE DE LEÓN CHAUX. Op Cit., p. 91

ejemplo, el orden jurídico prohíbe el ingreso y salida de estas áreas protegidas en horarios distintos a los definidos por la autoridad ambientales, al igual que proscribire el desarrollo de reuniones no autorizadas por la Unidad de Parques Nacionales Naturales.

Sin embargo, ante la precaria adopción de acciones estructurales que atiendan el contexto de ocupación y desarrollo productivo del campesinado en áreas protegidas, el enfoque prohibitivo y sancionatorio no resulta del todo efectivo para atender las conductas individuales o comunitarias que van en contravía con el régimen de protección ambiental. Al respecto, los profesores Andrade y Ponce de León han señalado:

“Esto es consistente con la lógica que subyace e inspira este Decreto [las áreas deben estar deshabitadas], pero contraría la realidad, generándose un anacronismo entre la norma y la práctica, lo que dificulta a la Unidad de Parques nacionales manejar y garantizar los fines del Sistema con este instrumento normativo del año 1977, cuya construcción se sustenta en un falso supuesto [ausencia de comunidades campesinas en los Parques Nacionales Naturales], y que tiene como estrategia central la consagración de normas prohibitivas y la consecuente imposición de sanciones por su incumplimiento.”<sup>45</sup>

Así las cosas, se hace necesario que la Unidad de Parques Nacionales Naturales, en concurrencia con entidades como la Agencia Nacional de Tierras, avancen en la construcción de un plan que permita esclarecer las dinámicas de ocupación presentes en estas áreas protegidas, con el objeto de adoptar acciones concretas en materia de reconocimiento del valor de mejoras, compra de predios que acrediten los atributos de la propiedad privada, reasentamiento y reconocimiento

de derechos de uso en estas áreas en consonancia con los objetivos de conservación de estos territorios.

Aunado a ello, resulta esencial que la política de conservación dé un viraje hacia el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos e interlocutor válido en la implementación de la política de conservación ambiental, priorizando tanto la definición de acuerdos con la población rural que habita en las zonas de influencia de estas áreas, como las estrategias de control social, educación ambiental y definición de alternativas de vida digna para el campesinado.

### 2.3. Contexto histórico y social de la presencia de comunidades campesinas en los Parques Nacionales Naturales:

La colonización es entendida como un proceso continuo que generalmente se ha realizado en zonas marginales, fruto de la fuerza de trabajo familiar campesino. Este modelo se caracteriza por la capitalización de tierras que son sometidas a producción, dando paso a la apertura de la frontera agrícola. Se considera entonces que la colonización implica un “proceso de incorporación de tierras al uso económico, sean de propiedad privada o del Estado sometiendo a la explotación agrícola y/o uso pecuario, las cuales no tienen acceso regular a la infraestructura en el momento.”<sup>46</sup>

Como resultado de las guerras de independencia, se presentó una reducción demográfica en zonas apartadas del país que dio lugar a que el Estado promocionara programas de titulación de bienes baldíos en el Siglo XX para estimular el poblamiento de la zona. Este proceso de colonización espontánea adquirió dinamismo con el desarrollo

45 PONCE DE LEÓN CHAUX. Op. Cit., p. 89

46 TÉLLEZ IREGUI, Gonzalo; PACHÓN GANTIVA, Germán Augusto. Políticas de desarrollo rural y colonización: zona de la antigua reserva natural de la Macarena. Bogotá: UNICIENCIA, 1999. p. 17

de las economías de quinua y caucho que se promovieron en zonas como el piedemonte llanero, las cuales posteriormente se vieron desplazadas por el desarrollo de actividades de producción ganadera que incentivaron la presencia de colonos en las zonas selváticas del país.<sup>47</sup>

Posteriormente entre 1949 y 1965, en Colombia se presentó un fenómeno creciente de violencia rural, desencadenando un desplazamiento de un número considerable de pobladores rurales que se adentraron al Piedemonte Llanero con el propósito de resguardarse. En este período se desata una persecución contra liberales que optaron por asentarse en Bogotá, Sogamoso y Casanare. En esta última región se conformaron los primeros movimientos guerrilleros, que se oponían abiertamente a las fuerzas militares de corte conservador.<sup>48</sup>

En el año de 1953, con el gobierno del General Rojas Pinilla, se adoptó un programa de desmovilización de guerrillas, “que consistió básicamente en un apoyo económico para su traslado al Ariari, en la dotación gratuita de herramientas, y en préstamos para iniciar los asentamientos.”<sup>49</sup> Este antecedente dio lugar a que en el período comprendido entre 1953 y 1995, ingresara un número representativo de población campesina, al cual se le anunció la implementación a su favor de iniciativas de titulación y acceso a crédito, promovidas por la Caja de Crédito Agrario.

Sin embargo, en el año de 1955 se conformaron dos columnas de marcha provenientes de Sumapaz y de Villarica, con el objetivo de brindar

protección a las familias campesinas que podían resultar afectadas con los ataques del ejército. La primera, se dirigió hacia el Alto Duda y, la segunda, se estableció en el Alto Guayabero, configurándose de este modo un fenómeno de colonización armada, que se pretendió controlar a través del anuncio de un programa de rehabilitación inaugurado por el presidente Alberto Lleras Camargo.<sup>50</sup>

Vale señalar que la Caja de Crédito Agrario “recibió 79.000 hectáreas para distribuir y titular, situadas en la ribera derecho del Río Ariari, sobre el camino a San Juan”<sup>51</sup>. En esta zona, se asentaron “421 familias, que sumadas a las 171 que ya estaban asentadas, sumaban un total de 3.000 personas, sobre una superficie de 18.700 hectáreas”<sup>52</sup>. No obstante, entre otras razones, el programa fue suspendido aduciendo que los beneficiarios no tenían una tradición agrícola y que la ausencia de infraestructura no permitía el fortalecimiento de los canales de comercio ni el desarrollo de proyectos productivos.

Con el objeto de continuar expandiendo la frontera agrícola, se expidió la Ley 136 de 1961, por la cual se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA. Dicha autoridad de tierras se trazó como propósito incentivar la colonización de bosques y selvas, como es el caso de la zona del Ariari, razón por la cual abanderó un programa de titulación y de financiación de economías campesinas<sup>53</sup>. Sin embargo, al presentar dificultades en su financiación, dicho proyecto condujo al fracaso de la colonización institucional dirigida, dejando a su paso una presencia campesina estimulada que se vio abocada a afrontar condiciones adversas en términos de carencia de acceso a empleos, ausencia de bienes públicos y efectos derivados del conflicto armado interno.<sup>54</sup>

47 RODRÍGUEZ, Lina. *Vivencias campesinas y conflictos ambientales en el Parque Nacional Natural Tinigua*. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.

48 MOLANO, Alfredo. *Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari- Güejar- Guayabero*. En: CUBIDES, Fernando et al. *La Macarena. Reserva biológica de la humanidad: Territorio de conflictos*. 1 ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1989. p. 283

49 *Ibid.* p. 285

50 TÉLLEZ; PACHÓN. *Op Cit.*, p. 27

51 MOLANO. *Op Cit.*, p. 288

52 MOLANO. *Op Cit.*, p. 288

53 RODRÍGUEZ. *Op Cit.*

54 MOLANO. *Op Cit.*, p. 297

En el caso del departamento de Putumayo, en el siglo XX inicia una colonización amazónica, caracterizada por el establecimiento de colonias penales y agrícolas, convirtiéndose en un lugar destinado al aislamiento. Resultado de este proceso, “se crearon en el municipio de Puerto Leguízamo en el año 1919 la colonia penal agrícola de la Tagua y en 1922 la colonia penal Caucaya y al año siguiente la colonia penal de Puerto Asís.”<sup>55</sup>

Luego de las guerras bipartidistas y del establecimiento de colonias agrícolas y ganaderas en el territorio, el centralismo colombiano se trazó como objetivo esencial, la transformación de estas zonas selváticas amazónicas en territorios productivos para el fomento del desarrollo regional que se proponía desde el centro del país. En efecto, bajo la creencia de una presencia reducida de población indígena en la región, denominada como “salvajes”, se gestó un proyecto de colonización que condujo a la incorporación de indígenas a trabajos forzosos y a su confinamiento territorial en pequeñas aldeas, mientras se avanzaba en la conformación de una colonia militar en la zona.<sup>56</sup>

En regiones como Caquetá y Meta, la década de los setenta se caracterizó por la inserción de cultivos de marihuana y coca, provenientes de la Costa Atlántica. Pese a que la zona no tenía una tradición en actividades relacionadas con cultivos de uso ilícito, los colonos aprendieron las técnicas de siembra, embalaje y transporte, obteniendo así ganancias económicas que les permitieron un mejoramiento de sus condiciones precarias de vida.<sup>57</sup> En efecto, “[l]a marihuana les permitía coronar en una sola cosecha lo que no habían podido

55 CASTRO, José. *La colonización y las prácticas productivas: una reconfiguración del territorio de los campesinos colonos en Puerto Asís Putumayo corredor Puerto Vega – Teteyé*. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Javeriana, 2014

56 GÓMEZ, Augusto. *Amazonia colombiana. Su historia y su integración imaginada desde los andes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014

57 RODRÍGUEZ. *Op Cit.*, 21

hacer durante toda su vida con el maíz, el arroz, el plátano los cerdos.”<sup>58</sup>

La bonanza de la coca incrementó la población asentada en la Amazonía de la altillanura, como es el caso de la Antigua Reserva de La Macarena. Ligado a ello, la coca no solo condujo a mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, sino que además permitió fortalecer el desarrollo de proyectos productivos legales, entre ellos, la ganadería.<sup>59</sup>

Sin embargo, esta condición condujo a que la población se internara aún más en las zonas selváticas, como consecuencia de las operaciones de control realizadas por la fuerza pública y de los efectos que desencadenaba la concentración de la propiedad ante el auge ganadero de la zona. “La consecuencia ambiental que se presenta entonces es indirecta, pues al establecerse cultivos de coca en la periferia de las zonas rurales, se crean condiciones que facilitan la expansión no controlada de la actividad ganadera, repercutiendo en el equilibrio ecológico de la zona”.<sup>60</sup>

En el aspecto político, resulta preciso mencionar que las guerrillas lograron fortalecerse con el cultivo de coca, debido a la contribución económica del campesinado para favorecer la consolidación de estos grupos que ejercieron un papel preponderante en el período de colonización armada del Piedemonte Llanero. “El enriquecimiento de los colonos permitió que esos aportes fueran mayores y que se ampliaran sobre la población recién llegada gracias a la autoridad indiscutible y solidaria de esos grupos políticos.”<sup>61</sup>

En el caso del departamento de Putumayo, es menester señalar que en dicha región se registró una colonización “empírica”, caracterizada por el

58 MOLANO. *Op Cit.*, p. 300

59 MOLANO. *Op Cit.*, p. 302-303

60 RODRÍGUEZ. *Op Cit.*, p. 22

61 *Ibíd.* p. 304

asentamiento de campesinos que, habiendo sido expulsados de la guerra bipartidista, buscaron materializar su deseo de acceder a la tierra, consolidando alternativas productivas lícitas y estableciendo acuerdos para la comercialización de cultivos de coca con actores armados ilegales. Infortunadamente, las precarias condiciones dadas para el desarrollo de economías campesinas, dio lugar a que la población allí asentada perdiera sus mejoras y predios para atender las deudas atrasadas, en medio de un contexto caracterizado por la débil presencia estatal y los juicios de valor que recaían sobre el campesinado.<sup>62</sup> Al respecto, Castro señala:

“Esta interpretación de agresión por parte del Estado a los colonos del Putumayo permitió evidenciar las percepciones que tenían sobre los campesinos a nivel central. Esta percepción excluyente sobre el campesino basada en el juicio sobre la condición de productor de cultivos ilícitos produjo la aparición de dinámicas sociales colectivas emergentes, como el movimiento cocalero que buscaba la visibilización de los campesinos como actores positivos de la región y disminuir la visión criminal del Estado por el desarrollo de sus actividades productivas.”<sup>63</sup>

Como puede observarse, la colonización en los Parques Nacionales Naturales responde a dinámicas históricas que se configuran principalmente en un contexto de conflicto armado interno, donde el Estado no tuvo las suficientes capacidades para responder a los cambios estructurales en la tenencia de la tierra, resultado de una inequitativa distribución de la propiedad y de la ausencia de un acompañamiento sostenible en el tiempo que permitiera a sus habitantes contar con los elementos necesarios para el desarrollo de sus proyectos de vida en condiciones dignas. En pa-

labras de los profesores Gonzalo Téllez y Germán Pachón:

“En todo caso la respuesta a la problemática no puede seguir siendo soluciones facilistas como la del cercamiento de las zonas de reserva a sabiendas de que el problema continúa si no se enfrenta con políticas sociales integrales. El mal que padecen los parques nacionales y las reservas forestales no es tan incurable como para amputarlas constantemente, ni sus habitantes son la causa que las carcome. Es el abandono por parte del Estado, fruto a veces de la ingobernabilidad de muchas de estas zonas para su mayor padecimiento. El abandono no se combate con inflación de normas para su protección si simultáneamente no se participa a sus ocupantes con la redistribución de los bienes sociales y se adoptan instrumentos eficaces para que la puesta en obra de las normas tenga eficacia.”<sup>64</sup>

Aunque se esperaba que la colonización dirigida por el Estado condujera a la producción de tierras y al establecimiento de comunidades campesinas, las inversiones estatales no llegaron a la población rural que se adentró en los Parques Nacionales Naturales en búsqueda de oportunidades de vida y huyendo de los efectos del conflicto armado interno. Como consecuencia de ello, se generaron unas dinámicas de ocupación desordenadas que al no armonizarse con las delimitantes ambientales de estas áreas, condujeron a la transformación de los paisajes allí presentes y a la precarización de las condiciones de vida del campesinado.

Estos procesos históricos de asentamientos campesinos, dados por factores relacionados con el conflicto armado interno, la acumulación de la tierra, la débil gobernanza estatal y los preca-

62 CASTRO. Op Cit., p. 19

63 CASTRO. Op Cit., pp. 19-20

64 TÉLLEZ; PACHÓN. Op Cit., p. 58

rios avances en términos de formalización de la propiedad de los sujetos de reforma agraria, se caracterizan además por la generación de una serie de conocimientos, tradiciones y formas de relacionamiento con el territorio, que le ha permitido a esta población sobrevivir en medio de condiciones adversas que se agudizan ante la ausencia de una respuesta integral por parte de las instituciones del Estado.

Dichos fenómenos requieren ser considerados al momento de abordar las conflictividades socioambientales que se presentan en estas áreas protegidas, entendiendo que este tipo de tensiones no pueden ser desligadas de los aspectos sociales que han dinamizado las relaciones existentes entre el ambiente y el campesinado. Lo anterior, permitiría integrar las políticas de conservación de los Parques Nacionales con las percepciones, saberes y sentir del campesinado, en aras de fomentar una equitativa redistribución de las cargas públicas y propender por la efectividad de las acciones encaminadas a la protección de los ecosistemas, de la mano con el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos de los campesinos.

## 2.4. Análisis de la gestión institucional para la armonización de los fines de conservación con los derechos humanos de las comunidades campesinas que habitan los Parques Nacionales Naturales

### 2.4.1. Antecedentes de la Política de Participación Social en la Conservación:

El régimen de conservación aplicable en el Sistema de Parques Nacionales Naturales tuvo un hito importante con la adopción en el año 2001, de la Política de Participación Social en la Conservación, conocida como “Parques con la gente”. De acuerdo con dicho instrumento, la protección de los ecosistemas estratégicos presentes en los Par-

ques Nacionales Naturales, no solo debía centrarse en actividades de control y vigilancia, sino que además suponía el establecimiento de acuerdos participativos con la población campesina que habita en las zonas de influencia de estas áreas protegidas. Al respecto, Andrade et al establece expresamente que dicha política pretendía:

“transformar positivamente las conflictividades históricas existentes entre parques nacionales, resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, zonas campesinas y usos urbanos, en una perspectiva de fundamentación de nuevos pactos sociales en torno a la conservación”<sup>65</sup>

Al reconocer las potencialidades de los actores sociales en la transformación de los recursos naturales, dicha política pública contemplaba como derrotero la adopción de medidas encaminadas a la gestión de conflictividades socioambientales, a partir del reconocimiento de los procesos sociales y de la autonomía comunitaria. Sobre el particular, como bien lo señala Cárdenas et al:

“El reconocimiento de [las comunidades campesinas], y el respeto a los actores sociales ligados a dicha misión por sus dimensiones socioculturales y/o por su propia vocación y proyectos de vida, no sólo es un imperativo público y humano, sino que se constituye en un elemento que puede contribuir a la construcción de la paz y de del desarrollo sostenible”

<sup>66</sup>Se trataba entonces de una política que ofrecía posibilidades para la transformación de las conflictividades socioambientales, desde el reconocimiento del campesinado y la resignificación de su labor social en la conservación, entendiendo que

<sup>65</sup> ANDRADE ET AL. Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá: Foro Nacional Ambiental. 2004

<sup>66</sup> CÁRDENAS ET AL. Guerra, Sociedad y Medio Ambiente. Bogotá: Foro Nacional Ambiental. 2004, p. 27

sus procesos sociales por la exigibilidad de sus derechos, permitirían contribuir con la protección de los ecosistemas estratégicos y la defensa del territorio.

#### **2.4.2. Conformación de la Mesa Nacional de Concertación de Parques Nacionales Naturales:**

Posteriormente, en el año de 2012 se adoptó el Acuerdo para la Prosperidad No. APP 079 con el propósito de constituir una mesa de trabajo que atendiera los conflictos socioambientales, derivados de la ocupación de población campesina al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Para ello, se acordó que la mesa estuviera conformada por representantes de comunidades campesinas y entidades públicas como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Superintendencia de Notariado y Registro, Departamento Nacional de Planeación y el entonces INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras).

En consecuencia, en el año de 2014 se suscribió Acuerdo de Voluntades para la Conformación de una Mesa de Concertación Nacional, que tenía por objeto la formulación participativa de una política pública orientada a la solución de los conflictos territoriales que se presentan en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Dicho espacio fue integrado por las entidades públicas anteriormente mencionadas, así como por representantes de organizaciones sociales campesinas, esto es, de la Asociación para el Desarrollo Integral del Medio Ambiente (ASDIMA) y de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).

En cuanto a su alcance, la Mesa de Concertación Nacional fue entendida como un espacio para “la formulación y concertación de la política pública que busca generar alternativas para la recuperación y restauración de los Parques Nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas y debe contribuir a la construcción de escenarios de paz.” Para su desarrollo, los actores institucionales y comunitarios identificaron los siguientes puntos de coincidencia y divergencia:



No.	Acuerdos	Desacuerdos
1	<b>Conservación de las áreas de Parques Nacionales Naturales:</b> Procesos de restauración; constitución de Zonas de Reserva Campesina; identificación de solicitudes de extracción minera y petrolera; gestión conjunta para la restauración y desarrollo de actividades de ecoturismo comunitario.	<b>Parques con gente:</b> Desde una perspectiva de interculturalidad que permita la convivencia de comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas en un mismo territorio.
2	<b>Implementación del Acuerdo para la Prosperidad 079 de 2012:</b> Formalización de la propiedad en las zonas de amortiguación; vinculación de garantes nacionales e internacionales en el proceso de concertación; garantía de derechos; adopción de medidas de compensación ante hechos de desplazamiento forzado en los Parques Nacionales.	<b>Realinderamiento de los Parques Nacionales Naturales</b>
3	<b>Verificación de límites de Parques Nacionales y caracterización social:</b> Proyectos de caracterización de familias y verificación de límites en campo con participación de comunidades campesinas.	<b>Modificaciones normativas que permitan el desarrollo de actividades productivas al interior de los Parques Nacionales Naturales</b>
4	Incentivos a la conservación: Acciones de restauración ecológica y pago por servicios ambientales, desde un componente de apoyo a la estabilización socioeconómica.	<b>Recategorización de los Parques Nacionales Naturales:</b> Modificación por otras figuras ambientales que permitan armonizar el cumplimiento de fines de conservación con la presencia campesina y desarrollo de actividades productivas
5	<b>Relocalización voluntaria y diferenciada</b>	
6	<b>Compra de predios de propiedad privada:</b> Fundada en la voluntariedad de las comunidades campesinas.	
7	<b>Fortalecimiento de las capacidades comunitarias:</b> Educación y fortalecimiento organizativo para el manejo y resolución de conflictos socioambientales.	

**Fuente:** Acuerdo de Voluntades para la Conformación de una Mesa de Concertación Nacional. 2014. Encontrado en: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/>



Es de resaltar que el primer desacuerdo que se identificó en la Mesa Nacional de Concertación tuvo que ver con el reconocimiento de la presencia del campesinado al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, desde un enfoque intercultural que fomentara la interacción entre el campesinado con la naturaleza y los grupos étnicos.

Sin embargo, llama la atención que esta propuesta haya sido categorizada como un punto divergente por los actores institucionales, si se considera que la política de participación social en la conservación, reconocía la necesidad de establecer alianzas con personas y organizaciones sociales, basadas en la diversidad étnica y cultural, así como en el contexto económico que rodea a las áreas protegidas, con el objeto de cruzar los fines de conservación de la naturaleza con los principios de equidad social para la identificación de soluciones concertadas a las conflictividades socioambientales. En efecto, en los fundamentos de dicha política se dejó expresamente contemplado que:

“*Varias entidades conservacionistas y los sistemas de protección de áreas estratégicas en los niveles nacional y mundial mantienen el esquema de la conservación sin el componente social, con el objetivo de generar espacios geográficos a salvo del desarrollo. Si bien en algunas ocasiones éste es un primer paso de la acción institucional para la conservación biológica, la Política de Participación Social en la Conservación considera que ello no sólo es insuficiente e ineficaz dadas las presiones existentes y las limitaciones de las entidades para asumir por sí solas su misión, sino que esta posición tiende a perpetuar un modelo de crecimiento economicista más que a generar un cambio de actitud cultural.*”<sup>67</sup>

En consecuencia, preocupa que las autoridades ambientales no hubieran dado continuidad a los postulados esenciales de dicha política, cuyo lema hacía alusión “Parques con gente”, con el propósito de generar cambios estructurales de la sociedad frente a su relacionamiento con la naturaleza, para lo cual se concebía fomentar la valoración de los recursos naturales como convicción de vida más que por la sujeción al cumplimiento de la ley. En este sentido, las autoridades que participaban en el proceso de concertación han debido propiciar escenarios de diálogo para la formulación de una política de conservación basada en la interacción social y en la concertación con las comunidades locales, reconociendo la integración de las relaciones existentes entre sociedad y naturaleza.

Pese a que la firma del Acuerdo de Paz generó expectativas en los actores sociales e institucionales frente a una posibilidad de dinamización de la Mesa Nacional de Concertación, en el año de 2017 este espacio fue suspendido de manera indefinida pese a que las partes reconocían la importancia de este escenario de diálogo para la construcción de una política pública. En efecto, en el Informe Final de Sistematización de la Mesa Nacional de Concertación, publicado en el año 2018 por el Fondo Mundial de la Naturaleza, se recogió la siguiente percepción sobre este escenario de diálogo:

“*La Mesa es una herramienta fundamental. Tiene que tener una dinámica de funcionamiento totalmente distinta a la que tiene. Y un rol diferente: de seguimiento y veedor, pero para eso tiene que estar en algún Parque funcionando algo de manera concertada. Esta Mesa tiene el reto de volver verdaderos dolientes a las otras entidades del Estado y no lo ha hecho. A este tema se le bajó el perfil, hay que saber venderlo*”<sup>68</sup>

67 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PAR-

QUES NACIONALES NATURALES. Política de participación social en la conservación. Bogotá: UAESPNN. 2001. P. 24

68 FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA – WWF. Proceso de sistematización de la Mesa de Concertación Nacional entre

Sin embargo, esa valoración del espacio de concertación contrastaba con la percepción de desgaste y retrasos en la formulación y adopción de acciones encaminadas al manejo de las conflictividades socioambientales que se presentan en estas áreas protegidas. En efecto, en cuanto al manejo de los conflictos y el proceso de toma de decisiones, los participantes señalaron que:

“Ha faltado liderazgo para mantener la armonía entre los actores que concurren a los espacios de encuentro de la MCN; no disponer de un mediador o asesor en resolución de conflictos desde el inicio de la MCN ha contribuido a la profundización de la desconfianza y a que la mesa se haya convertido en un espacio tenso. Ha faltado la planeación de roles y construcción de reglamento de la MCN, no existen parámetros de seguimiento en la forma de atender los conflictos y la toma de decisiones [...]”<sup>69</sup>

En efecto, en el mes de noviembre de 2017, la Comisión Colombiana de Juristas quien ejercía su rol como garante de la Mesa Nacional de Concertación, dirigió una comunicación a la Dirección de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, formalizando su desvinculación al espacio de diálogo bajo el argumento consistente en la imposibilidad de adoptar soluciones conjuntas ante la situación de vulneración de derechos humanos de la comunidad campesina que habita o colinda con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la resolución de conflictos territoriales en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Combia”. Bogotá: WWF. 2018. P. 75

69 FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA – WWF. Op Cit., pp. 63-64

“Por todo lo anteriormente expuesto, la CCJ, atendiendo a su mandato y su compromiso con los derechos humanos, observando el desgaste expuesto en la MNC, así como la imposibilidad de construir soluciones conjuntas, ante las constantes violaciones a los derechos humanos que suceden contra el campesinado en estas áreas por parte de los grupos armados, así como los atropellos que realizan diferentes entidades del Estado, mediante este escrito exponemos nuestra decisión de renunciar al rol de garantes de la Mesa Nacional de Concertación. Consideramos que la defensa de los derechos humanos es nuestra misión, a la cual no renunciaremos por la imparcialidad que nos están exigiendo como garantes.”<sup>70</sup>

En este orden de ideas, si bien es cierto que el Gobierno Nacional priorizó acciones enmarcadas en el abordaje integral y participativo de los conflictos socioambientales que se presentan en el área del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, también lo es que a las autoridades ambientales y a las instituciones competentes en la implementación de la política de desarrollo rural, les corresponde aunar mayores esfuerzos en la planificación y gestión de los recursos naturales y del territorio, fomentando la participación de la población campesina para redirigir sus formas de aprovechamiento a los fines y objetivos del sistema.

Así pues, resulta prioritaria la reactivación de la Mesa Nacional de Concertación para la gestión efectiva de los conflictos socioambientales por dinámicas de uso, ocupación y tenencia de comu-

70 FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA – WWF. Op Cit., p. 65

nidades campesinas que habitan o colindan en Parques Nacionales Naturales. Lo anterior supone, retomar la participación efectiva de las entidades públicas, instituciones garantes y delegaciones campesinas, bajo la definición específica de reglamentos, identificación de responsabilidades de cada uno de los integrantes y desarrollo de parámetros para el seguimiento del avance de los compromisos adquiridos.

### **2.4.3. Actuaciones institucionales adelantadas tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:**

El punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado Interno, denominado “Hacia un campo colombiano: Reforma Rural Integral”, reconoce que las problemáticas estructurales en la ruralidad encuentran raíces directas en el conflicto armado interno colombiano. Por lo tanto, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron la necesidad de facilitar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, mediante la adopción de programas de formalización, distribución y restitución de derechos territoriales a favor de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

Vale mencionar que el punto 1 del Acuerdo Final reconoce la coexistencia de conflictividades socioambientales derivadas de actividades de uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas que habitan o colindan en áreas de especial interés ambiental. Bajo ese contexto, el Acuerdo contempla acciones encaminadas a la delimitación de la frontera agrícola; protección de áreas protegidas y generación de alternativas de fomento al bienestar de la población campesina.

Para ello, el punto 1.1.10 denominado “Cierre de la Frontera Agrícola”, dispuso la elaboración de un plan de zonificación en un plazo de dos años, con el fin de identificar y caracterizar los usos de las áreas de especial interés ambiental. Así mismo, se contempló la adopción de medidas tendientes

a garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades campesinas que habitan o colindan con dichas áreas, dentro de las cuales se encuentran, los programas de reasentamiento, recuperación comunitaria de bosques, pago por servicios ambientales, reconocimiento de los sistemas de producción sostenibles, adopción de programas silvopastoriles, constitución de Zonas de Reserva Campesina y reconocimiento de las formas propias de organización de la población rural.

Para facilitar la implementación del Acuerdo Final, el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias a la Presidencia de la República para que expidiera en un plazo de 180 días, decretos con fuerza de ley con el objeto de asegurar el desarrollo normativo de este instrumento. En consecuencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las organizaciones campesinas, presentaron dos propuestas independientes para desarrollar el contenido normativo que se desprende del punto 1.1.10 del Acuerdo Final.

La propuesta presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, partía de una preocupación relacionada con el posible aumento de actividades de deforestación tras la adopción de los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final, razón por la cual dicha autoridad ambiental desarrolló una serie de medidas encaminadas, por un lado, a la identificación de las dinámicas de uso, ocupación y tenencia en el Sistema de Parques Nacionales Naturales y, por otro, a la adopción de acuerdos con población campesina en situación de vulnerabilidad para la restauración, conservación y desmonte de actividades no permitidas que se

realizan al interior de las áreas protegidas. Sobre el particular, el Proyecto de Ley presentado por el Ministerio de Ambiente señalaba en sus considerandos que:

“En razón a las expectativas que se generan en el territorio, por los beneficios, recursos, programas especiales y demás medidas que el Estado dirija o implemente en el marco de los puntos uno y cuatro del Acuerdo Final para la Paz, existe actualmente el riesgo de que en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se incremente la deforestación y degradación de los ecosistemas, por lo que es necesario y urgente desarrollar y consolidar la caracterización del uso, ocupación y tenencia dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las demás medidas que se prevén en este decreto, que justifican acudir a las facultades extraordinarias que prevé el acto legislativo 01 de 2016.”<sup>71</sup>

El proyecto no definía si las actividades de reconversión de actividades no permitidas se realizarían de manera gradual o inmediata, sin embargo, dicho instrumento establecía que los acuerdos que llegaren a ser adoptados con población campesina no implicarían un reconocimiento de derechos asociados a la tierra. Lo anterior, generó el rechazo de las organizaciones sociales campesinas en tanto las medidas propuestas no avanzaban hacia el reconocimiento de las relaciones consuetudinarias del campesinado con el territorio.

Desde las delegaciones campesinas, se propendía por el reconocimiento de las comunidades campesinas como víctimas del conflicto arma-

do interno, circunstancia que desencadenó el desplazamiento masivo de esta población hacia territorios selváticos y boscosos para salvaguardar su vida. Así mismo, se hizo alusión a los antecedentes de colonización dirigidas por políticas estatales que propiciaron el poblamiento en los territorios que posteriormente fueron declarados áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo cual ha dado lugar a la coexistencia de conflictividades socioambientales por las actividades de uso, ocupación y tenencia que realiza el campesinado.

En concreto, la propuesta formulada desde las organizaciones sociales planteaba la adopción de instrumentos de planeación participativos y de co-manejo de estas áreas protegidas, reconociendo al campesinado como un actor clave en la conservación y generación de medidas alternativas sostenibles. Particularmente, se proponía la adopción de un régimen de aprovechamiento especial que permitiera el desarrollo la economía campesina y garantizara la dignidad humana de las familias campesinas, al tiempo que se armonizaba con los objetivos de conservación mediante la puesta en marcha de prácticas agroecológicas, sistemas silvopastoriles, actividades de ecoturismo y constitución de Zonas de Reserva Campe-

71 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Proyecto de Ley para el manejo de conflictos socioambientales en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 2017. Recuperado de <https://verdadabierta.com/images/2017/mayo/propuesta-gobierno.pdf>

sina. La propuesta normativa de las delegaciones campesinas señalaba expresamente como propuesta:

“Créase el Régimen Especial de Manejo de Parques con campesinos como un instrumento de planeación y co-manejo entre las comunidades campesinas y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia [UAESPNN], para ofrecer soluciones integrales a las comunidades campesinas asentadas en áreas del SPNN, con la satisfacción del goce efectivo de sus derechos y la conservación sostenible del ambiente, en el marco de alternativas equilibradas entre ambiente, bienestar y buen vivir, y mediante la implementación de Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación referidos más adelante.”<sup>72</sup>

No obstante, ninguno de los proyectos normativos fue adoptado en el marco de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional. En consecuencia, se encuentra pendiente la adopción de acciones encaminadas al desarrollo normativo de los objetivos contemplados en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final, en lo referente a la adopción de medidas de bienestar y buen vivir de las comunidades que habitan o colindan en áreas de especial interés ambiental.

En ese orden de ideas, resulta esencial avanzar en el desarrollo normativo de medidas que propendan por la gestión de las conflictividades socioambientales en estas áreas protegidas, garantizando la participación de las comunidades

72 Parques con campesinos. [2017]. Propuesta de Decreto Ley de la Delegación Campesina para la solución de conflictos socio ambientales en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://parquesconcampesinos.wordpress.com/2019/04/29/propuesta-de-decreto-ley-de-la-delegacion-campesina-por-el-cual-se-dictan-medidas-tendientes-a-solucionar-conflictos-territoriales-en-areas-habitadas-por-comunidades-campesinas-declaradas-par/>

campesinas en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y propuestas normativas encaminadas a armonizar los objetivos de conservación con el bienestar y dignidad humana de las comunidades campesinas.

En cuanto a la presencia de cultivos de uso ilícito en los Parques Nacionales Naturales, es menester señalar que el 47% de los cultivos de coca en Colombia se encuentran al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª, resguardos indígenas y títulos colectivos de comunidades negras.<sup>73</sup> En efecto, de acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), el 52% del área con coca se localiza en áreas de manejo especial, 4% de parques Nacionales Naturales, 17% en reservas forestales Ley segunda y 31% en territorialidades étnicas. Para 2021 la UNODC reportó un aumento del 18% de cultivos de coca en áreas de amortiguamiento de los Parques Nacionales Naturales y del 21% al interior de los PNN<sup>74</sup>

Esta realidad reafirma los objetivos trazados en el punto 4 del Acuerdo Final, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, donde se reconoció la necesidad de abordar la problemática relacionada con la producción, transformación y comercialización de cultivos y sustancias ilícitas, desde un enfoque basado en los derechos humanos y la salud pública, con el objeto de brindar protección especial a los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico, esto es, comunidades campesinas y consumidores.

Con el propósito de avanzar hacia la transformación de los territorios y comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, se acordó la creación del “Programa Nacional Integral

73 FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá: FIP. 2020. P. 7

74 UNODC. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, 2021.

de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS”, entendido como un componente más de la Reforma Rural Integral (RRI), el cual se integra con los planes y programas de acceso y formalización de la propiedad, vivienda rural, asistencia técnica, comercialización y provisión de bienes y servicios públicos.

El PNIS se dirige a promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante la puesta en marcha de planes municipales y comunitarios de desarrollo alternativo, los cuales son estructurados con la participación y concertación directa de las comunidades afectadas. Así mismo, dicha estrategia responde a principios esenciales como los de voluntariedad en la sustitución y participación activa de la población para fomentar el desarrollo integral de sus territorios y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Vale mencionar que tanto el punto 4.1.3.3 del Acuerdo Final, como el artículo séptimo del Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, establecen que aunque dicha estrategia tiene una cobertura nacional, su implementación será priorizada en los territorios rurales de acuerdo con los siguientes criterios: i) Zonas priorizadas en el marco de los PDET; ii) Densidad de cultivos de uso ilícito y de población; iii) Parques Nacionales Naturales; y iv) comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

De lo anterior se desprende que en las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales se priorizará el desarrollo de programas de sustitución voluntaria, para lo cual el Acuerdo Final contempla la necesidad de definir espacios de diálogo con las comunidades, a efectos de establecer acuerdos que garanticen tanto la protección de los recursos naturales, como el bienestar de la población campesina.

Empero, las alternativas de sustitución en los Parques Nacionales Naturales no registran mayor avance en términos de implementación de los componentes de planes de atención inmediata, sostenibilidad ambiental, cronogramas, metas e indicadores. Por el contrario, los avances se ven reflejados principalmente en la suscripción de acuerdos entre el Gobierno Nacional, entes territoriales y comunidades campesinas, toda vez que su implementación ha presentado serios retrasos ante la ausencia de acciones institucionales que permitan generar alternativas sostenibles, que estén acordes con las delimitantes de uso de estas áreas protegidas y, que a su vez, se articulen con los componentes esenciales de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz.



*“Muchos de los cultivos de uso ilícito se encuentran en zonas con restricciones de uso o de titularidad como los son las zonas de Parques Nacionales Naturales (PNN), las Zonas de Reserva Forestal, territorios étnicos o Ley 2ª o en zonas de colonización que el Estado promovió pero donde no se regularizó el uso y la tenencia de la tierra. Esto ha producido varias dificultades como la suspensión del programa de familias que no logran demostrar tenencia, o que no pueden recibir subsidios por estar en zonas de PNN como es el caso de Caquetá, Sur de Córdoba, Meta y Guaviare. Es fundamental encontrar caminos para la solución de aquellas tensiones y a su vez flexibilizar las opciones de proyectos productivos para que no sean tan dependientes de la propiedad de la tierra.”<sup>75</sup>*

Particularmente, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito – UNODC señala en su informe de monitoreo al Programa Nacional de

75 INSTITUTO KROC. Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Bogotá: Instituto Kroc. 2017. PP- 216-217

Sustitución Voluntaria<sup>76</sup>, haber verificado 2.690 lotes al interior de Parques Nacionales Naturales, equivalentes a 1.908 hectáreas, de las cuales se han erradicado con corte al 31 de agosto de 2020, la cifra de 1.881 hectáreas, denotando así un cumplimiento de las comunidades frente a la sustitución voluntaria equivalente al 98,5%.

No obstante, su implementación ha presentado dificultades en términos de reconocimiento efectivo de los componentes del PNIS, entre otras razones, por retrasos en la entrega de desembolsos derivados del Plan de Atención Inmediata; suspensión de familias por problemas de documentación; ausencia de asistencia técnica especializada para formular alternativas productivas que se armonicen con las restricciones ambientales de los Parques Nacionales Naturales; y falta de articulación con los componentes de la Reforma Rural, especialmente, el referido al cierre de la frontera agrícola. En efecto, la Fundación Ideas para la Paz ha señalado que:

“Aunque el PNIS ha representado un importante avance en la integración de las dos visiones [política de drogas y política ambiental], en la práctica su implementación ha tenido varias dificultades en las áreas del SPNN. Por un lado, el PNIS en los Parques Nacionales ha tenido los mismos problemas que en el resto del país: falta de garantías de seguridad, retrasos en los pagos del Plan de Atención Inmediata y familias suspendidas por problemas de documentación, y desarticulación con los programas de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz<sup>77</sup>.”

76 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar. Bogotá: UNODC. 2020

77 FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ – FIP. Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones. Bogotá: FIP. 2020. P. 26

Ahora bien, con ocasión al seguimiento que realiza la Defensoría del Pueblo a la implementación del PNIS al interior de estas áreas protegidas, en el mes de agosto de 2022<sup>78</sup>, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales informó haber adelantado reuniones a nivel nacional y territorial, encaminadas a brindar orientación técnica a los operadores encargados de poner en marcha la ruta de atención diferenciada a favor de familias campesinas que desarrollan actividades de siembra de plantaciones de uso ilícito en los Parques Nacionales Paramillo, Farallones de Cali, Sierra de La Macarena y Alto Fragua Indi Wasi, en el marco de ejecución de la Convocatoria 007 de 2021, adelantada por el Fondo Colombia en Paz con los recursos del impuesto al carbono. No obstante, dicha entidad no presenta de manera concreta un universo de familias beneficiadas a la fecha, así como tampoco versan soportes sobre los componentes que se vienen brindando en concordancia con lo dispuesto en el punto 4 del Acuerdo Final y en el Decreto Ley 896 de 2017.

A lo anterior se suma el serio retraso que representa la adopción de una normativa sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y recolectores de cultivos de uso ilícito, mediante la cual el Estado renuncie o extinga el ejercicio de la acción o sanción penal a favor de este grupo e personas, en consonancia con lo dispuesto en el punto 4 del Acuerdo Final. Lo anterior, si se considera que a la fecha se han radicado cinco iniciativas legislativas, sin que a la fecha se cuente con un instrumento normativo sobre la materia.

Teniendo en cuenta que a la fecha, no media ninguna legislación que regula de forma diferencial la situación de los pequeños cultivadores que se acogieron al Programa de Sustitución Voluntaria – PNIS, se hace necesario que en el seno del

78 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES. Oficio de respuesta No. 2022100022821 del 10 de agosto de 2022.

Congreso de la República se revista de celeridad el debate sobre el Proyecto de Ley No. 055 de 2022, que actualmente cursa en el seno de dicha Corporación, con el fin de saldar esta deuda del Acuerdo Final y, de esta forma, revestir de seguridad jurídica la situación penal de los pequeños cultivadores y recolectores de hoja de coca, marihuana y amapola.

Por otra parte, se hace necesario que el Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Sustitución Voluntaria de la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad de Parques Nacionales Naturales, avance en la adopción de medidas efectivas que redunden en el ejercicio material del derecho a la seguridad alimentaria de las familias, cuya subsistencia depende de la siembra y recolección de cultivos de uso ilícito al interior de los Parques Nacionales Naturales. Para ello, se requiere que las autoridades públicas, con la participación real de las comunidades interesadas, avancen en la formulación e implementación de actividades productivas que respondan tanto a los fines de conservación de las áreas protegidas, como al mejoramiento de las condiciones de vida e ingresos de la población rural.

Así mismo, se requiere que la Agencia de Renovación del Territorio como la Unidad de Parques Nacionales Naturales adopten acciones encaminadas a garantizar un componente de asistencia técnica sensible a las delimitantes ambientales de estas áreas protegidas, pero que a su vez garantice de manera digna el desarrollo de la economía campesina, si se considera que la remuneración económica derivada del desarrollo de actividades productivas alternas, tendrá incidencia directa en la sostenibilidad en el tiempo del programa de sustitución voluntaria.

Ahora bien, con la salida de las FARC-EP de las zonas de influencia de las áreas protegidas se registró un aumento de la deforestación en la región amazónica, concentrando el 66,6% de las cifras nacionales. De acuerdo con el Instituto Kroc, “[e]

sto se debe en parte a que grupos de disidencias de las FARC-EP, particularmente proveniente del otrora Frente 7, ha propiciado que colonos de la región derriben bosque sin ningún tipo de control con miras a disputar el negocio de acaparamiento y venta de tierras con las mafias y el gran latifundio del país<sup>79</sup>”

Como consecuencia de este fenómeno que pone en riesgo el equilibrio ecosistémico, en el año 2019 el Gobierno Nacional lanzó una campaña contra la deforestación denominada “Artemisa”, la cual es ejecutada por el Ejército Nacional para alcanzar tres objetivos esenciales: “i) Detener la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años, ii) Lograr recuperar nuestra selva tropical húmeda, nuestros bosques y iii) Conseguir la judicialización de los que están detrás de esa cultura deforestadora<sup>80</sup>.”

Este programa buscaba intervenir cinco macro regiones a saber: i) Catatumbo, ii) Pacífico nariñense, iii) Bajo Cauca y Sur de Córdoba, iv) Chiriquete y Parques Nacionales aledaños, y v) departamento de Arauca. A la fecha, en el marco del programa Artemisa se desarrollaron 244 operativos militares, recuperando 5.300 hectáreas al interior de los Parques Nacionales Naturales<sup>81</sup>.

Sin embargo, comunidades campesinas y organizaciones no gubernamentales han denunciado públicamente abusos de autoridad e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, asociadas a la realización de estas operaciones. Por consiguiente, le han solicitado al Gobierno Nacional abstenerse de realizar detenciones arbitrarias contra campesinos señalados como invasores de los Parques Nacionales, y, en su lugar, hacen un

79 INSTITUTO KROC. Op Cit. P. 37

80 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Informe de Gestión. Agosto 2018 – Junio 2019. Bogotá: MADS. 2019. Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/transparencia\\_/INFORME\\_DE\\_RENDICION\\_DE\\_CUENTAS\\_VERSION\\_JULIO\\_2019\\_vf.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/transparencia_/INFORME_DE_RENDICION_DE_CUENTAS_VERSION_JULIO_2019_vf.pdf)

81 FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ – FIP. Op Cit. P. 29

llamado a que la respuesta policiva esté dirigida contra terceros foráneos que amenazan la estabilidad ambiental para consolidar latifundios en la zona<sup>82</sup>. Desde las organizaciones sociales se han planteado las siguientes propuestas para hacer frente a los altos índices de deforestación en áreas protegidas:

“*Proponemos un enfoque diferencial de estas acciones contra la deforestación que ubiquen la cultura campesina y los sujetos de especial protección constitucional en el marco de escenarios de construcción participativa vinculante, de manera distinta a los acaparadores de tierra, grandes deforestadores y dineros mafiosos con los que no tenemos relación. No será posible un compromiso del campesinado mientras se mantenga la persecución, de igual manera nos comprometemos a buscar los mecanismos para establecer un pacto social que permita cesar el fenómeno de la deforestación en nuestros territorios<sup>83</sup>.*”

En virtud de lo anterior, en atención a las denuncias formuladas por las comunidades campesinas, se hace necesario que las operaciones realizadas por la Fuerza Pública se centren contra aquellos eslabones que causan los daños ambientales más profundos con fines de acaparamiento de tierras, dada su capacidad de corrupción y de ejercer

violencia e intimidación contra la población civil y autoridades ambientales. Lo anterior, con el fin de fomentar relaciones de confianza institucional entre la Fuerza Pública y la población rural, teniendo en cuenta que una queja constante se refiere a que las operaciones militares y judicializaciones se han centrado contra campesinos y población vulnerable, mientras los actores que causan los daños ambientales más profundos continúan actuando desde la impunidad.

#### **2.4.4. Avances en la adopción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia para la gestión de las conflictividades socioambientales en los Parques Nacionales Naturales:**

La Ley 1955 de 2019, por la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, contempla que las autoridades ambientales tienen la facultad de concertar acuerdos con las comunidades campesinas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y ejerzan habitación, ocupación o usos tradicionales en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP, a fin de dar respuesta a las conflictividades socioambientales que se presentan en estas áreas. De acuerdo con el artículo séptimo, estos acuerdos tienen por objeto la identificación de alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del SINAP, a fin de garantizar tanto la protección de los recursos naturales allí presentes como el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas.

82 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. [2020]. Organizaciones rechazan atropellos de la Fuerza Pública a campesinos del Parque Nacional Natural Tinigua. Bogotá, Colombia. CCAJAR. Recuperado de <http://ccajar.org/?Organizaciones-rechazan-atropellos-de-la-Fuerza-Publica-a-campesinos-del-Parque>

83 Parques con campesinos. [2019]. Propuestas del campesinado que habita, usa y colinda con los Parques Nacionales Naturales del Sumapaz, Cordillera de los Picachos, Tinigua, Serranía de la Macarena y Serranía del Chiribiquete y otras figuras de protección. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://parquesconcampesinos.wordpress.com/2019/05/10/propuestas-del-campesinado-que-habita-usa-y-colinda-con-los-parques-nacionales-naturales-del-sumapaz-cordillera-de-los-picachos-tinigua-serrania-de-la-macarena-y-serrania-del-chiribiquete-y-otras/>



En consideración a lo anterior, en las vigencias comprendidas entre 2020 a 2022 la Defensoría del Pueblo ofició a la Unidad de Parques Nacionales Naturales y al Ministerio de Ambiente<sup>84</sup>, requiriendo información relacionada con los avances en la implementación del punto 1.1.10 del Acuerdo Final, denominado “cierre de la frontera agrícola”, en su componente relacionado con la generación de alternativas sostenibles para garantizar el buen vivir de las comunidades que habitan o colindan en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así mismo, se solicitó información sobre las acciones adelantadas para dar operatividad a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, adoptando con las comunidades campesinas acuerdos de uso, ocupación y tenencia en estas áreas protegidas.

Sobre el particular, tanto el Ministerio de Ambiente como la Unidad de Parques Nacionales Naturales<sup>85</sup> informaron que a partir del 25 de mayo de 2019 y con corte al mes de agosto de 2022, se celebraron 476 acuerdos de uso, ocupación y tenencia que benefician a 508 familias, con el propósito de conservar la diversidad biológica y ecosistémica de las áreas protegidas. Para ello, las autoridades ambientales señalaron que se encuentra en ejecución la implementación de Sistemas Sostenibles para la Conservación (SSC), los cuales tienen por objetivo la recuperación de los sistemas biológicos, el mejoramiento de prácticas

de uso, manejo y aprovechamiento para garantizar la seguridad alimentaria de las familias campesinas. A continuación se relacionan los avances en términos de adopción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia:

84 I) Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20200040600968551 del 20 de abril de 2020: Requerimiento de información a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia; II) Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20200040600968851 del 20 de abril de 2020: Requerimiento de al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; III) Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20220040602765581 del 22 de julio de 2022: Requerimiento de al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; IV) Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20220040602837221 del 25 de julio de 2022: Requerimiento de información a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

85 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES. Oficio de respuesta No. 2022100022821 del 10 de agosto de 2022.

## Acuerdos suscritos 2019-2022 (Art. 7 Ley 1955 DE 2019)

Departamento	Municipio	Área Protegida	Número de familias	Vigencia del acuerdo (años)	Contenido del acuerdo y estado de implementación
<b>Vigencia 2019</b>					
<b>Caquetá</b>	Belén de los Andaquíes; San José del Fragua	Parque Nacional Natural – Alto Fragua	40	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa para mejorar el estado de conservación del bosque subandino en montaña fluvio erosional e implementar acciones definidas de conservación en parte del predio ubicada fuera del área protegida.</p> <p>Estado de implementación: Con una [1] de las familias restauradoras se avanza en la concertación de una adenda que ampliará la vigencia del acuerdo, para implementar nuevas acciones de restauración ecológica participativa.</p>
<b>Cauca</b>	Piamonte	Serranía de los Churumbelos Auka - Wasi	2	3	<p>Contenido: Acuerdo de restauración ecológica participativa, aportando a la solución de los conflictos socioambientales por uso, ocupación y tenencia</p> <p>Estado de implementación: En 2021 se suscribe adenda a los acuerdos para adelantar acciones de conservación en predios fuera del área protegida. PNN cumple con la entrega de los materiales pactados en dicha adenda</p>
<b>Santander Boyacá</b>	Paipa, Encino, Gambita	Santuario de Fauna y Flora -Guanenta Alto Río Fonce	8	5	<p>Contenido: Acuerdos de Sistemas Sostenibles para la Conservación (SSC), para promover la reconversión productiva hacia sistemas sostenibles y sumar en la población campesina, aliados de la Conservación</p> <p>Estado de implementación: Se hizo entrega de insumos y capacitaciones con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de las familias campesinas, conforme a la estrategia de conservación/ restauración acordada. Se viene adelantando acciones de seguimiento a las áreas en conservación identificando en términos generales, pleno cumplimiento de los compromisos de conservación establecidos con las familias firmantes.</p>



<b>Boyacá</b>	Socotá, Socha	Parque Nacional Natural Pisba	6	10	<p>Contenido: Acuerdos de Sistemas Sostenibles para la Conservación (SSC), ue han permitido liberar o incorporar áreas a esquemas de conservación, encaminadas a la liberación de presiones sobre los predio ubicados al interior del área protegida y la implementación de modelos de producción sostenible en el predio ubicado en la zona aledana al área protegida,</p> <p>Estado de implementación: Se hizo entrega de insumos y capacitaciones con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de las familias campesinas, conforme a la estrategia de conservación/ restauración acordada. Se viene adelantando acciones de seguimiento a las áreas en conservación identificando en términos generales, pleno cumplimiento de los compromisos de conservación establecidos con las familias firmantes.</p>
<b>Antioquia</b>	Frontino Urao	Parque Nacional Natural Las Orquideas	5	5	<p>Contenido: Acuerdo de restauración ecológica participativa para la conservación de la biodiversidad.</p> <p>Estado de implementación: Se ha registrado el cumplimiento de los acuerdos al encontrar la recuperación de la vegetación nativa.</p>
<b>Nariño</b>	Consaca	Santuario de Fauna y Flora - Galeras	6	3	<p>Contenido: Acuerdo de restauración ecológica participativa para la conservación del bosque alto andino y andino en predios al interior del santuario de flora y fauna galeras.</p> <p>Estado de implementación: Por parte del área protegida y las familias se ha realizado seguimiento a los acuerdos, evidenciando el cambio de las coberturas en las áreas liberadas.</p>
<b>Córdoba</b>	San José de Uré	Parque Nacional Natural Paramillo	16	3	<p>Contenido: Acciones de conservación del bosque y restauración ecológica en la zona con función amortiguadora del Parque Nacional Natural Paramillo.</p> <p>Estado de implementación: Se hizo entrega de materiales e insumos acordados con las comunidades campesinas. Dichas acciones han sido apalancadas por la Alcaldía de Tierralta y en el marco del PDET.</p>





<b>Meta</b>	La Macarena, San Juan de Arama, Vista Hermosa	Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena	7	3	<p>Contenido: Acciones de Restauración Ecológica Participativa en la parte de los predios ubicados parcialmente dentro o dentro del PNN Sierra de la Macarena</p> <p>Estado de implementación: Se hizo entrega de materiales e insumos para el cumplimiento de los objetivos trazados: incremento de la cobertura vegetal, restablecer la conectividad, favorecer el hábitat y corredores de la fauna, mantener los procesos naturales del sistema natural e incrementar la cobertura natural.</p>
Meta	San Juanito	Parque Nacional Natural Chingaza	1	2	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa</p> <p>Estado de implementación: Implementación de acciones de conservación y restauración ecológica para el mejoramiento del estado del ecosistema bosque húmedo andino. Acuerdo finalizado en el año 2021.</p>
Meta	Lejanías y El Castillo	Parque Nacional Natural Sumapaz	16	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa en el Parque Sumapaz y en la zona de preservación de la vertiente oriental del AMEM</p> <p>Estado de implementación: Se implementaron los acuerdos para dar cumplimiento a los objetivos de REP y mejoramiento del buen vivir de las familias campesinas. Los acuerdos finalizan en septiembre del 2022.</p>
Meta	Uribe	Parque Nacional Natural Tinigua	4	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa en predios ubicados fuera del area del PNN y dentro del DMI ARIARI GUAYABERO</p> <p>Estado de implementación: De manera parcial se desarrollaron las implementaciones de los tratamientos establecidos en los acuerdos en el año 2021. Con el apoyo de WWF durante el año en vigencia se culminó la entrega de los materiales e insumos faltantes para dar cumplimiento a los acuerdos de restauración. El acuerdo finalizará en septiembre de 2022.</p>



Valle del Cauca	Santiago de Cali	Parque Nacional Natural Farallones de Cali	22	3	<p>Contenido: Mejorar las coberturas del bosque húmedo subandino implementando diseños y tratamientos de Restauración Ecológica Participativa</p> <p>Estado de implementación: Para el año 2022 se cuenta con el 100 % de acciones concertadas en la planificación predial participativa en los 21 predios beneficiados.</p>
Cauca	El Tambo	Munchique	13	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa, recuperación y rehabilitación para el mejoramiento del estado de conservación del Parque Nacional Natural Munchique</p> <p>Estado de implementación: Se hizo entrega de los insumos acordados en la estrategia de conservación/restauración, así como el desarrollo de capacitaciones para fortalecimiento técnico de las familias campesinas beneficiarias.</p>
<b>Vigencia 2020</b>					
Santander Boyacá	Encino, Gambita	Santuario de Fauna y Flora – Guanenta Alto Río Fonce	9	5	<p>Contenido: Acuerdos de Conservación enfocados en dos objetivos:</p> <p>1) Liberar o incorpora áreas a esquemas de conservación, bajo acciones de restauración pasiva;</p> <p>2) Apoyar la reconversión productiva hacia la sostenibilidad, en territorios importante para la conservación.</p>
Boyacá	Tasco, Socota, Mongua	Parque Nacional Natural Pisba	5	5	<p>Estado de implementación: Se hizo entrega de insumos y capacitaciones con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de las familias campesinas, conforme a la estrategia de conservación/restauración acordada. De igual manera, con las Corporaciones Autónomas Regionales y Alcaldías participantes (firmantes), se han desarrollado reuniones de concertación frente a las iniciativas productivas propuestas entre los beneficiarios y el área protegida.</p>

Tolima	Planadas	Parque Nacional Natural Nevado del Huila	16	5	<p>Contenido: Contribuir a la conservación del bosque subandino y desarrollo de sistemas productivos sostenibles en el predio La Hortiga.</p> <p>Estado de implementación: A partir de la firma de los acuerdos, se han realizado visitas para el seguimiento y se ha evidenciado que no hay presencia de cultivos ni ganado en las zonas de las fuentes hídricas.</p>
Caldas	Pensilvania	Parque Nacional Natural Selva de Florencia	4	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica participativa, que contribuyan al mejoramiento del estado de conservación del ecosistema Bosque Andino en PNN Selva de Florencia y su zonas aledaña</p> <p>Estado de implementación: Se mantienen las zonas de restauración, se ha hecho también muestreos con transectos evidenciando el cambio de coberturas</p>
Nariño	Consaca	Santuario de Fauna y Flora Galeras	11	3	<p>Contenido: Acuerdo de restauración ecológica participativa para la conservación</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN ha evidenciado el cambio de las coberturas en las áreas liberadas.</p>
Bolívar	San Juan de Nepomuceno	Santuario de Fauna y Flora Los Colorados	2	2	<p>Contenido: Conectividad y gestión participativa para la conservación del Bosque Seco Tropical en los Montes de María</p> <p>Estado de implementación: Los acuerdos se encuentran vigentes y son objeto de seguimiento por la UAESPNN</p>
Magdalena	Pueblo Viejo	Vía Parque Isla de Salamanca	30	3	<p>Contenido: Desarrollar de manera conjunta, acciones encaminadas a la conservación de los ecosistemas marino costeros del Vía Parque Isla de Salamanca-VIPIS, así como fortalecer la cadena productiva en el marco de las buenas prácticas para la pesca responsable que contribuya a mejorar la capacidad de generación de ingresos para las familias de ASOPCALMÁN.</p> <p>Estado de implementación: Los acuerdos se encuentran vigentes. Posterior a la firma de los mismos se han realizado reuniones de seguimiento y cumplimiento, así como jornadas de fortalecimiento de capacidades para buenas prácticas de pesca.</p>

Meta	La Macarena, San Juan de Arama, Vista Hermosa, Mesetas	Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena	13	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa en el Parque Sierra de la Macarena y en el DMI Macarena Norte.</p> <p>Estado de implementación: Con el apoyo de WWF-BID la UAESPNN espera culminar la entrega de los materiales e insumos faltantes para dar cumplimiento a las acciones que corresponden al proyecto de restauración. Los acuerdos finalizan en diciembre del 2023.</p>
Meta Cundinamarca	Cubarral, Gutiérrez, Pasca, Bogotá	Parque Nacional Natural Sumapaz	14	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa que contribuyan al mejoramiento del estado de conservación del páramo y bosque alto andino</p> <p>Estado de implementación: Se reporta que los procesos precontractuales para la compra de insumos y elementos para dar cumplimiento a los tratamientos establecidos en los acuerdos, cuentan con el visto bueno del Comité de contratación y se encuentran pendientes de surtir los correspondientes procesos administrativos para su correspondiente publicación. Estos acuerdos finalizan en diciembre 2023.</p>
<b>Vigencia 2021</b>					
Caquetá	Belén de los Andaquies, San José del Fragua	Parque Nacional Natural Alto Fragua - Indi Wasi	22	1	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa, para mejorar el estado de conservación del bosque subandino</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN adelanta acciones de monitoreo remoto al cumplimiento de los acuerdos implementados.</p>
Putumayo	Orito	Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	1	1	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica Participativa y Sistemas Sostenibles de Conservación en la zona con función amortiguadora</p> <p>Estado de implementación: Dentro de las estrategias a implementar se encuentran las acciones de protección de bosques y restauración de rondas hídricas, así como iniciativas de fortalecimiento de sistemas productivos sostenibles de cacao, café y rotación de potreros. Así mismo, se consignaron estrategias encaminadas a garantizar saneamiento básico, paneles solares, abastecimiento de recurso hídrico para y dotación de herramientas para el manejo de las fincas.</p>



Norte de Santander	Área Natural Único Los Estoraques	La Playa de Belén	1	5	<p>Contenido: A cuerdos de Sistemas Sostenibles para la Conservación (SSC), que han permitido liberar o incorporar áreas a esquemas de Conservación bajo restauración pasiva en la zona con función amortiguadora.</p> <p>Estado de implementación: Se hizo la delimitación de las áreas de pastoreo del ganado bovino y el establecimiento de pasturas mejoradas que aumenten la disponibilidad de alimento para el ganado, buscando la disminución de la presión por pastoreo en las áreas amortiguadoras aledañas ANULE, permitiendo su renovación natural. La UAESPNN ha identificado pleno cumplimiento de los compromisos de conservación a cargo de las familias campesinas firmantes.</p>
Boyacá	Mongua, Pisba, Socota	Parque Nacional Natural Pisba	12	5	<p>Contenido: Acuerdos de Sistemas Sostenibles para la Conservación (SSC), que han permitido liberar o incorporar áreas a esquemas de Conservación bajo restauración pasiva en la zona con función amortiguadora del PNN Pisba.</p> <p>Estado de implementación: Se adelantaron acciones para evitar el paso del ganado con cercas que tienen entre 4 y 5 líneas extendidas de alambre de púas. La UAESPNN ha identificado pleno cumplimiento de los compromisos de conservación a cargo de las familias campesinas firmantes.</p>
Arauca Boyacá Casanare	Tame, Chisca, El Cucuy, Güicán de la Sierra, La Salina, Sacamá	Parque Nacional Natural El Cocuy	5	5	<p>Contenido: Acuerdo de Conservación en el marco de Sistemas Sostenibles para la Conservación, orientados a Disminuir presiones al interior del área protegida en el costado occidental.</p> <p>Estado de implementación: Se viene trabajando para el cumplimiento de la entrega de insumos para la actividad ovina sostenible, pues el proceso contractual adelantado en el 2021 se adjudicó, pero el contratista no dio cumplimiento, por lo que se le realizó el proceso de declaración de incumplimiento y afectación de la póliza. A pesar de ello, la UAESPNN informa que los campesinos vienen cumpliendo con sus compromisos.</p>





Santander	Encino	Santuario de Fauna y Flora - Guanenta Alto Rio Fonce	5	5	<p>Contenido: Firma de Acuerdo de Conservacion en el marco de Ssistemas Sostenibles para La Conservacion, que han permitido liberar o incorporar areas a esquemas de Conservacion bajo restauracion pasiva.</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN informa haber dado cumplimiento a los compromisos de entrega de insumos y capacitaciones, con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de las familias campesinas, conforme a la estrategia de conservación/restauración acordada. Se han gestionado acciones con Alcaldías municipales en materia de asistencia técnica.</p>
Boyacá	Arcabuco, Chiquizá y Villa de Leyva	Santuario de Fauna y Flora - Iguaque	5	5	<p>Contenido: Disminuir presiones al interior del SFF Iguaque, mediante el establecimiento y promoción de la actividad apícola en área de influencia del Santuario</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN informa haber dado cumplimiento a los compromisos de entrega de insumos y capacitaciones, con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de las familias campesinas, conforme a la estrategia de conservación/restauración acordada. Se han gestionado acciones con Alcaldías municipales en materia de asistencia técnica.</p>
Santander	San Vicente de Chucurí, Simacota, Chima	Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguies	60	5	<p>Contenido: Acuerdo de restauración pasiva para liberar o incorporar areas a esquemas de conservación, teniendo como línea productiva de apoyo el Sistema Agroforestal de Café.</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN informa haber dado cumplimiento a los compromisos de entrega de insumos y capacitaciones, con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas de las familias campesinas, conforme a la estrategia de conservación/restauración acordada. Se han gestionado acciones con Alcaldías municipales en materia de asistencia técnica.</p>





<b>Antioquia</b>	Frontino, Urrao	Parque Nacional Natural Las Orquideas	5	5	<p>Contenido: Implementación de acciones de restauración ecológica participativa, que contribuyan al mejoramiento del estado de conservación del ecosistema de Bosque Subandino</p> <p>Estado de implementación: Se celebraron acuerdos de dentro del área protegida, con el objeto de disminuir las presiones en el área degradada, generadas por el uso agropecuario. Para ello, se definieron estrategias sostenibles con las familias campesinas, tal como el uso de energía renovable (panel solar).</p>
<b>Caldas</b>	Villamaría	Parque Nacional Natural Los Nevados	2	5	<p>Contenido: Adelantar acciones de conservación y restauración ecológica participativa en el predio Termales.</p> <p>Estado de implementación: Se han establecido acciones de pago por servicios ambientales, a través de la Corporación Vivo Cuenca.</p>
<b>Nariño</b>	Consaca	Santuario de Fauna y Flora Galeras	5	3	<p>Contenido: Implementación de acciones de Restauración Ecológica participativa.</p> <p>Estado de implementación: Dentro de las acciones concertadas se encuentra el aislamiento tradicional con postes, lo cual permite que los pastizales limpios inicien su proceso de restauración natural.</p>
<b>Córdoba</b>	Tierralta	Parque Nacional Natural Paramillo	5	3	<p>Contenido: Acciones de restauración ecológica participativa, mejorando la sostenibilidad de los sistemas productivos y propendiendo por el buen vivir de la familia campesina</p> <p>Estado de implementación: Aislamiento de áreas, establecimiento y/o adecuación de cercas vivas o cercado convencional para mantener aisladas áreas en restauración pasiva y evitar la entrada de animales domésticos. De igual manera, la UAESP-NN da cuenta del establecimiento y/o adecuación del sistema ganadero de las fincas, pasando de potreros limpios a potreros arbolados, saneamiento y manejo del recurso hídrico mediante la instalación y/o adecuación de baterías sanitarias y duchas, con el fin de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y evitar el vertimiento directo de aguas domésticas.</p>





<b>Sucre</b>	San Onofre	Santuario de Fauna y Flora El Corchal El Mono Hernández	5	3	<p>Contenido: Implementar acciones de restauración Ecológica Participativa dentro del Santuario de Fauna y Flora El Corchal “Mono Hernández”</p> <p>Estado de implementación: Los acuerdos consisten en no ampliar la frontera agrícola y dejar una franja del bosque de corcho en restauración pasiva.</p>
<b>Bolívar</b>	San Jacinto	Santuario de Fauna y Flora Los Colorados	5	1	<p>Contenido: Aunar esfuerzos en pro de conservar la biodiversidad y promover la producción agropecuaria sostenible.</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN viene realizando acciones de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.</p>
<b>Magdalena</b>	Sitio Nuevo	Vía Parque – Isla de Salamanca	1	1	<p>Contenido: Implementar acciones en ecosistemas de manglar degradado al interior del Vía Parque Isla de Salamanca y el Santuario de Fauna y Flora Ciénaga Grande de Santa Marta.</p> <p>Estado de implementación: Se viene trabajando en el fortalecimiento de la gestión de conservación y manejo de los ecosistemas marino costeros, mediante la realización de acciones de restauración activa, educación ambiental, monitoreo participativo y el fortalecimiento en la cadena productiva en el marco de las buenas prácticas para la pesca responsable.</p>
<b>Arauca</b>	Arauca y Cravo Norte	Distrito Nacional de Manejo Integrado - Cinaruco	46	5	<p>Contenido: Implementar acciones conjuntas de conservación y uso sostenible, en el DNMI Cinaruco, que contribuyen al buen vivir de la familia campesina llanera.</p> <p>Estado de implementación: Se ha realizado la entrega de insumos para las familias campesinas beneficiarias. Adicionalmente, se han implementando acciones de restauración ecológica activa y pasiva mediante el aislamiento de las áreas previstas para el desarrollo de estos procesos. Estos acuerdos finalizan en el mes de octubre del año 2026.</p>





<b>Cundinamarca</b>	Choachí	Parque Nacional Natural Chingaza	22	5	<p>Contenido: Implementar acciones conjuntas de conservación y producción sostenible, en la zona con función amortiguadora del PNN Chingaza, que contribuyan a la reactivación económica, el buen vivir de las familias campesinas, y a la conservación del hábitat del oso Andino</p> <p>Estado de implementación: La entrega de insumos y materiales para el mejoramiento de la unidad productiva se realizó en su totalidad en el año 2021. La UAESPNN informa continuar con la planificación de un modelo productivo sostenible, siembra de especies nativas, fortalecimiento a la organización comunitaria y gobernanza ambiental. Estos acuerdos finalizan en el mes de octubre del 2026.</p>
<b>Meta</b>	La Macarena, San Juan de Arama, Vista Hermosa	Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena	19	3	<p>Contenido: Implementación de sistemas sostenibles para la conservación y Restauración Ecológica Participativa en el Parque Sierra de la Macarena y DMI Macarena sur en el sector Meta.</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN informa acerca del cumplimiento parcial de los procesos de restauración activa y pasiva mediante la siembra de plántulas de especies nativas y aislamiento en predios que han liberado áreas bajo sistemas de conservación. De igual forma, se han entregado parcialmente insumos y materiales, así como estufas ecoeficientes, paneles solares y bebederos agua. Estos acuerdos finalizan en el mes de septiembre de 2024.</p>
<b>Meta</b>	Cubarral y Lejanías	Parque Nacional Natural Sumapaz	9	3	<p>Contenido: Implementar acciones de Restauración Ecológica Participativa comprendidas en la zona de preservación de la vertiente oriental del AMEM en el sector Meta.</p> <p>Estado de implementación: Se reporta que los procesos precontractuales para la compra de insumos cuentan con el visto bueno del Comité de Contratación. Estos acuerdos finalizan en septiembre 2024.</p>



<b>Valle del Cauca</b>	Santiago de Cali	Parque Nacional Natural Farallones de Cali	19	3	<p>Contenido: Mejorar las coberturas del bosque húmedo subandino implementando diseños y tratamientos de restauración ecológica participativa.</p> <p>Estado de implementación: La UAESPNN ha adelantado acciones de seguimiento a los acuerdos implementados, donde se priorizaron acciones enfocadas a la reducción de presiones sobre cuerpos de agua, a través de la implementación de sistemas de tratamiento de aguas residuales y de energía renovable mediante paneles solares.</p>
<b>Vigencia 2022</b>					
<b>Arauca</b>	Tame	Parque Nacional El Cocuy	3	5	<p>Contenido: Disminuir presiones asociadas al desarrollo de la actividad ganadera al interior del PNN El Cocuy, mediante el establecimiento de sistemas de pastoreo rotacional en área de influencia del Parque.</p> <p>Estado de implementación: Se reporta la entrega de insumos para la implementación de la línea productiva de ovinocultura sostenible a partir de la reconversión del manejo ovino tradicional.</p>
<b>Risaralda</b>	Santa Rosa de Cabal	Parque Nacional Natural Los Nevados	1	5	<p>Contenido: Implementar mecanismos de restauración ecológica participativa que contribuyan a la reducción paulatina de los impactos ambientales ocasionados por la actividad agropecuaria y turística no regulada.</p> <p>Estado de implementación: Se reporta haber iniciado en un plan para el ecoturismo en los senderos fuera del área protegida. Por otra parte, dentro del PNN Los Nevados se han realizado aislamientos para la restauración ecológica.</p>

**Fuente:** Acuerdo de Voluntades para la Conformación de una Mesa de Concertación Nacional. 2014. Encontrado en: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/>

De la información anteriormente presentada, se evidencia que los acuerdos de conservación celebrados con la Unidad de Parques Nacionales Naturales centran sus objetivos en la conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos, para lo cual dicha entidad adelanta el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos relacionados con liberación de presiones en las

áreas y restauración ecológica. Sin embargo, no se evidencia que en el marco de dichos acuerdos se propenda por una acción institucional conjunta con entidades como Alcaldías, Gobernaciones, Ministerio de Agricultura y Agencia de Desarrollo Rural, que permita garantizar la sostenibilidad en el tiempo de acuerdos integrales con el campesinado, que abarquen componentes encaminados

a garantizar la seguridad alimentaria, libertad de oficio, mínimo vital, acceso a la educación, energía y salud de las familias campesinas beneficiarias.

Otro aspecto tiene que ver con la necesidad de brindar a las familias beneficiarias un componente de extensión rural periódico, que les permita contar con un acompañamiento permanente en el proceso de reconversión sostenible de sus actividades tradicionales, facilitando así la consolidación de ingresos para la atención de sus necesidades básicas y las de sus núcleos familiares. Lo anterior por cuanto, el monitoreo que realiza la Unidad de Parques Nacionales en la mayor parte de los acuerdos celebrados, se centra en el cumplimiento de las actividades de conservación y restauración más no en el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado.

A lo anterior, se suman casos donde la Unidad de Parques Nacionales no ha acreditado el cumplimiento total de los compromisos adquiridos, con lo cual podría verse amenazado el goce efectivo del derecho a la seguridad alimentaria de las familias campesinas firmantes, quienes a pesar de los retrasos institucionales registrados vienen dando cumplimiento a lo pactado.

Así mismo, puede evidenciarse que si bien la Unidad de Parques Nacionales ha avanzado con la adopción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia con campesinos asentados al interior de los Parques Nacionales Naturales, resulta necesario que dicha autoridad ambiental amplíe la cobertura de población beneficiaria, teniendo en cuenta que son 37 las áreas protegidas que registran actividades de uso, ocupación y tenencia, lo que representa un 62,3% de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en las pueden suscribirse acuerdos con comunidades campesinas o pescadoras<sup>86</sup>.

86 La información relacionada con el número de áreas protegidas que registran actividades de uso, ocupación y tenencia

Para ello, se recomienda que los acuerdos de uso, ocupación y tenencia se enmarquen en mesas de diálogo del orden local y regional, de manera que se fomente la participación amplia de las comunidades campesinas y se propicie un ejercicio de deliberación de doble vía para la identificación y adopción de alternativas sostenibles con los fines de conservación ambiental, que a su vez redunden en las garantías de seguridad alimentaria, mínimo vital y dignidad humana que le asiste a este sujeto colectivo de derechos.

La celebración de acuerdos de conservación con familias campesinas que habitan o colindan en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, reviste la mayor importancia si se considera que la Procuraduría General de la Nación emitió en el mes de abril de 2022, la Directiva No. 006 del 07 de abril de 2022, haciendo unos exhortos a autoridades públicas para la implementación de estrategias y acciones dirigidas a desacelerar y controlar de manera efectiva el desarrollo de actividades de ganadería y deforestación al interior de las áreas protegidas.

Dentro de los exhortos emitidos por el Ministerio Público, se encuentra el exhorto al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para que suspenda y cancele de manera inmediata el Registro Sanitario de Predio Pecuario (RSPP) respecto a las actividades ganaderas localizadas al interior de las áreas protegidas declaradas bajo las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales en el país, priorizando aquellos predios que registren más de ochenta (80) cabezas de ganado. Igualmente, se conminó a la Unidad de Parques Nacionales Naturales y a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenibles a que inmediatamente inicien los procesos sancionatorios ambientales por concepto de desarrollos ganaderos localiza-

de comunidades campesinas fue obtenida mediante oficio de respuesta dirigido por la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Radicado No. 20212300008341 del 19 de febrero de 2021.

dos al interior de las áreas protegidas, priorizando aquellos con más de ochenta (80) cabezas.

Como resultado de dicha Directiva, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) expidió la Resolución No. 7067 del 02 de mayo de 2022, por la cual se establecen medidas encaminadas a la cancelación del Registro Sanitario de Predio Pecuario – RSPP de los predios que desarrollen actividades ganaderas dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de Parques Naturales Regionales del País. Así mismo, se dispuso la exclusión del segundo ciclo de vacunación contra fiebre Aftosa y Brucelosis Bovina del año 2022 al interior de dichas áreas protegidas.

De acuerdo con la normativa, la aplicación de las medidas de cancelación del registro sanitario y no vacunación, excluye a población campesina en condición de vulnerabilidad que tenga vigentes acuerdos celebrados con autoridades ambientales dentro de las áreas protegidas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019. De igual forma, se dispuso que la aplicación de las medidas contaría con un periodo de transitoriedad de 90 días calendario; periodo dentro del cual los titulares de los predios pecuarios que desarrollen actividades ganaderas en los Parques Naturales Nacionales y Regionales, deberán retirar los animales de estas áreas y movilizarlos con sus respectivas Guías Sanitarias de Movilización Interna. Para ello, el ICA dispuso que las movilizaciones solo se autorizan con destino a plantas de beneficio autorizadas por el INVIMA o a otros predios que cuenten con Registro Sanitario Pecuario por fuera del Sistema de Parques.

Las medidas definidas por el ICA fueron abiertamente rechazadas por vocerías, organizaciones y comunidades campesinas de diferentes regiones, entre ellas de Boyacá, Meta, Caquetá y Guaviare, quienes consideraron que dichas acciones propiciarían una conflictividad social al disponer medidas que desconocen el componente social, cultural, territorial y económico del campesinado,

pues en su criterio, la cancelación de los registros de predios pecuarios agudizaría la situación de vulnerabilidad de aquellas familias que han subsistido históricamente del desarrollo de actividades pecuarias. Así se expresa en comunicado público emitido por la Asociación Nacional Campesina José Antonio Galán Zorro – ASONALCA, de fecha 16 de mayo de 2022:

“

*Esta resolución como otras normas que se han sacado para estas áreas, demuestran la clara intención de despojar y desplazar a los campesinos y campesinas para luego desarrollar proyectos económicos que no son de interés de las comunidades, es así que han hecho uso de la fuerza pública para lograr sus objetivos, destruyendo casas y puentes, y judicializando a campesinos que se oponen a salir de sus predios, revictimizando a la población que históricamente ha sufrido las consecuencias del problema agrario en el país.*

*Desde ASONALCA rechazamos la resolución 00007067 de mayo de 2022 del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y la Directiva 006 del 7 de abril de 2022 de la Procuraduría General de la Nación, considerando que vulnera derechos de las comunidades campesinas que subsisten de esta economía, situación que agudiza las condiciones de vida las que han sido sometidos<sup>87</sup>”*

Posteriormente, la Procuraduría General de la Nación emitió el Memorando No. 034 del 21 de junio de 2022, donde reconoce que los conflictos socioambientales que se presentan en las áreas protegidas del SINAP, implican una tensión entre la protección de los derechos de las comunida-

87 Asociación Nacional Campesina José Antonio Galán Zorro – ASONALCA. Comunicado Público 16 de mayo de 2022. Recuperado de: <https://www.cna-colombia.org/el-ica-amenaza-la-permanencia-de-campesinos-y-campesinas-en-areas-de-parques-nacionales-naturales-o-regionales/>

des campesinas vulnerables y la obligación en la protección y conservación de dichas áreas. En consecuencia, dicho órgano de control instó a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, a las Corporaciones Autónomas Regionales, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, a garantizar los derechos de las personas vulnerables y campesinas sujetos de protección constitucional que habitan al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales, frente a los procesos de eliminación de la producción ganadera que se adelanten a partir de la cancelación del Registro Sanitario de Predio Pecuário – RSPP y demás medidas que se adopten en función de las acciones contra el control de la deforestación y el cuidado de los bosques.

Particularmente, se insta a adelantar todas las actuaciones administrativas necesarias para suscribir acuerdos con comunidades campesinas vulnerables, que deriven su subsistencia de los usos artesanales y tradicionales al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales, de conformidad con el mandato legal contenido en el artículo 7 de la Ley 1955 de 2018.

Acto seguido, la Procuraduría General de la Nación expidió el Memorando No. 35 del 5 de julio de 2022, por la cual se precisa que las exhortaciones derivadas de la Directiva 006 de 2022, están referidas a las actividades ganaderas localizadas en los núcleos activos de deforestación al interior de las áreas protegidas, los cuales son definidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, como áreas de alta densidad de deforestación histórica identificadas en ventanas temporales con frecuencia de un año o mayor.

Bajo ese contexto, el ICA expidió la Resolución 14444 del 05 de agosto de 2022, disponiendo que la Resolución 7067 de 2022 aplicará a aque-

llas personas naturales o jurídicas que realicen actividades ganaderas dentro de los núcleos activos de deforestación al interior de los Parques Naturales Nacionales y Regionales.

En consecuencia, se aclaró que los predios pecuarios que no se encuentren comprendidos dentro de los núcleos de deforestación serán objeto de vacunación contra fiebre aftosa y brucelosis bovina. Así mismo, se dispuso ampliar hasta el 31 de diciembre de 2022, el plazo establecido para cumplir con el proceso de transitoriedad indicado en la Resolución 7067 de 2022.

En consideración a lo expuesto, dado que la aplicación de las medidas de cancelación de los Registros Sanitarios de Predios Pecuário – RSPP y de no vacunación, definidas inicialmente por el ICA en los núcleos de deforestación, exceptúan a aquellas familias que hubieren celebrado acuerdos de conservación vigentes en virtud del artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, se hace necesario que la Unidad de Parques Nacionales Naturales y las Corporaciones Autónomas Regionales, amplíen la cobertura de población beneficiaria mediante la suscripción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia que sean sostenibles en el tiempo y garanticen de manera armónica por un lado, la conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos y, por otra, la garantía efectiva de los derechos humanos del campesinado reconocido por la Corte Constitucional como un sujeto de especial protección constitucional en razón a su exclusión y vulnerabilidad históricas.

#### **2.4.5. Desarrollo de mesas de diálogo en el nivel nacional y local tras la firma del Acuerdo de Paz, para la gestión participativa de las conflictividades socioambientales que se presentan en los Parques Nacionales Naturales:**

Con la adopción del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado Interno, la Defenso-

ría del Pueblo indagó<sup>88</sup> acerca del desarrollo de mesas de diálogo establecidas en el nivel nacional y local, con el propósito de avanzar en la gestión participativa de las conflictividades socioambientales, derivadas de la realización de actividades de uso, ocupación y tenencia por parte de comunidades campesinas en las áreas de influencia de los Parques Nacionales Naturales.

Sobre el particular, tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como la Unidad de Parques Nacionales Naturales, señalaron que en los años de 2015 y 2016 se instalaron nueve (9) mesas de diálogo en el nivel local, de las cuales cinco (5) de ellas se encuentran suspendidas desde 2018 y 2019. En relación con las cuatro (4) mesas locales restantes, las autoridades ambientales informaron en el mes de febrero de 2021, que dichos espacios de diálogo no se habían reactivado por encontrarse en proceso de implementación, los planes de trabajo derivados de los acuerdos establecidos con familias campesinas.

No obstante, teniendo en cuenta que los acuerdos establecidos en las cuatro mesas restantes versan sobre compromisos distintos a la generación de alternativas sostenibles o éstos cobijan a un número limitado de familias beneficiarias, resulta necesaria la reactivación de los espacios de concertación para la generación o ampliación de la cobertura de acuerdos de uso, ocupación y tenencia, de manera que se garantice el buen vivir de las comunidades que habitan o colindan en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. A continuación se presenta el estado de las mesas de diálogo locales instauradas con población rural:

## MESAS DE DIÁLOGO ESTABLECIDAS EN EL NIVEL NACIONAL Y LOCAL PNN

AÑO	Parque Nacional Natural	Acuerdos, desacuerdos y compromisos definidos en la mesa	Periodicidad con la que se llevan a cabo las mesas	Grado de avance en el cumplimiento de los compromisos
2015	Sector sur del PNN Tama	Concertación frente a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulación de predios</li> <li>• Asistencia técnica agropecuaria</li> <li>• Adecuación y construcción de infraestructura al interior del área protegida.</li> </ul>	Se encuentra suspendida desde el 2018	Bajo
2015	PNN Catatumbo Bari	Por parte de los actores sociales, se registra la participación de ASOJUNTAS, ASCAMCAT, CISCA. En representación de las autoridades de Estado interviene ANT y la UAESPNN. Se revisaron los antecedentes, acuerdos de voluntades y actas de las mesas anteriores. Se concretó plan de trabajo en torno a asambleas comunitarias y verificación de límites y caracterización de la ocupación campesina.	Se encuentra aplazada desde el 2019	Medio

88 Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20200040600968551 del 20 de abril de 2020. Requerimiento de información dirigido a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia; Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20200040600968851 del 20 de abril de 2020. Requerimiento de información dirigido a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2015	PNN Munchique	<p>Concertación frente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de acuerdos Restauración Ecológica Participativa</li> <li>• Caracterización socio- económica propuesta por Parques Nacionales, para conocer la situación real de las comunidades que habitan en el área protegida.</li> <li>• Verificación social de límites del Parque.</li> </ul>	Se implementaron los acuerdos logrados en la Mesa	Alto
2015	PNN Cocuy	<p>Se han desarrollado 7 mesas locales en las cuales se han tratado diferentes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalización Mesa de Concertación, intercambio cultural y diálogo permanente con el Pueblo indígena Uwa. Resolución 473 de 30 de marzo de 2017.</li> <li>• Se definió la implementación de el plan de trabajo para el año 2018, en relación con la caracterización y validación Social de los límites de los sectores Oriental y Occidental.</li> <li>• Se ha discutido la actividad de caracterización y validación social de límites en el sector oriental municipio de Tame, con participación de la asociación campesina ASONALCA.</li> </ul>	Se suspende reuniones de Mesa, pero se implementa plan de trabajo.	Medio
2015	Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi Ande.	<p>Se han realizado 4 mesas locales, mesas técnicas y comités operativos, en los cuales se han acordado las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marzo de 2017: Se firmó acuerdo colectivo de sustitución voluntaria - PNIS, entre las familias campesinas que hacen uso al interior del PNN y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos -DSCI.</li> </ul> <p><b>Comités Operativos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se definió una encuesta para la caracterización socioeconómica, la cual fue revisada por la Comisión Colombiana de Juristas, la Defensoría del Pueblo y la Mesa Nacional de Concertación y que finalmente fue aprobada en la Mesa Local de UOT.</li> <li>• Se realizó la encuesta para la caracterización socioeconómica a 14 de las 15 familias que hicieron uso del área protegida, teniendo en cuenta las fechas concertadas entre las partes.</li> </ul>	<p>Periodicidad semestral para las primeras mesas, luego plan de trabajo de los acuerdos.</p> <p>Actualmente la implementación del PNIS se coordina con la Dirección de Sustitución.</p>	Alto
2016	PNN Nevado del Huila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector Huila: Verificación social de límites, caracterización de uso, ocupación y tenencia, proyecto para la conservación y buen vivir de familias campesinas habitantes de veredas colindantes con el área protegida.</li> <li>• Sector Tolima. Definición de 16 acuerdos de sistemas sostenibles en la vereda San Miguel para manejo sostenible de la ganadería, protección de bosques y fuentes hídricas.</li> </ul>	Semestral primeras mesas, luego plan de trabajo de los acuerdos. Actualmente las mesas se encuentran activas.	Alto

2015	PNN La Paya	<p>Las comunidades e instituciones establecieron los siguientes acuerdos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Año 2018: Se inició la revisión de los límites del PNN La Paya por parte del equipo de trabajo del área protegida en las comunidades Sencella, La Mistela, El Conquistador, Las Pailitas, Nueva Florida, El Yuriya, La Esmeralda y El Diamante. Igualmente, se realizaron recorridos con el acompañamiento de la Asociación de trabajadores Campesinos del Mecaya ASTRACAM, para la identificación de abiertos, levantamiento de polígonos de uso del suelo e identificación del número de familias que realizan actividades de Uso y Ocupación.</li> <li>• Año 2018: Se realiza piloto de caracterización en el sector de gestión del PNN La Paya, Mecaya – Sencella, con las comunidades campesinas de las veredas El Diamante, La Esmeralda, Las Pailitas, El Conquistador y Sencella, donde se logró caracterizar 80 familias.</li> <li>• Año 2018: Caracterización socioeconómica de 77 familias de los Antiguos Habitantes del Cauca y suscripción de acuerdos para desarrollar proyectos agroproductivos en la zona de influencia del parque nacional, los cuales cobijan a 64 familias.</li> </ul>	Semestral primeras mesas, luego plan de trabajo de los acuerdos. Supendida entradas a campo por amenazas a funcionarios e incremento de conflicto armado desde segundo semestre de 2019.	Medio
2016	PNN Alto Fragua Indi Wasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Años 2007-2011: El PNN Alto Fragua Indi Wasi avanzó en la caracterización de la ocupación en su interior, identificando un total de 182 casos de ocupación en los municipios de San José del Fragua y Belén de los Andaquíes.</li> <li>• Años 2015 y 2016: Se adelanta la actualización de la caracterización y sistematización de la ocupación.</li> <li>• Se acordaron criterios para priorizar acuerdos de restauración ecológica participativa en el marco del apoyo presupuestario de la Unión Europea, considerando los dos municipios y predios que se encuentre dentro y fuera del área protegida.</li> </ul>	<p>Durante el tiempo que funcionó la mesa nacional se realizaron 5 mesas locales en San José de Fragua que sesionaban cada 6 meses en promedio.</p> <p>Luego continuó el comité de seguimiento de los acuerdos y reunión anual de beneficiarios de los acuerdos de restauración.</p>	Alto
2016	PNN Farallones de Cali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de delegados por cada municipio y sectores al interior del área protegida.</li> <li>• Mínimos de relacionamiento por sectores y mesa local (borradores de reglamento de funcionamiento).</li> <li>• Caracterización de actividades de uso, ocupación y tenencia</li> <li>• Implementación de acuerdos de conservación y restauración en municipios de Cali y Dagua.</li> </ul>	Semestral primeras mesas, luego plan de trabajo de los acuerdos. La mesa se encuentra activa.	Alto

**Fuente:** Acuerdo de Voluntades para la Conformación de una Mesa de Concertación Nacional. 2014. Encontrado en: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/>

Con ocasión al seguimiento que se ha venido realizando desde la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras<sup>89</sup>, la Unidad de Parques Nacionales Naturales informó<sup>90</sup> en el mes de agosto de 2022, que en la actualidad solo se encuentra activa la mesa técnica del Acuerdo de Villavicencio, donde tienen asiento vocerías campesinas y los equipos técnicos de dicha entidad. Con ocasión a dicho espacio, se reporta como avance la realización de tres encuentros donde se ha avanzado en la definición conjunta del concepto de campesino vulnerable, consignado en el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019.

Esta instancia de diálogo donde participan las comunidades de las regiones del Sur del Meta y del Guaviare, es resultado de un proceso de movilización en el marco del paro Nacional que tuvo lugar en el año 2021, donde se recogen bajo dos banderas: “1] La exigencia del cumplimiento del acuerdo de paz y 2] El reconocimiento de la Agenda Ambiental, Campesina, Étnica y Popular, como un espacio de diálogo para la solución pacífica del conflicto socio-ambiental<sup>91</sup>”. De este ejercicio surgen los Acuerdos de Villavicencio y Altamira, los cuales buscan territorializar los Acuerdos de Paz, mediante la definición de compromisos a cargo de las entidades de Gobierno responsables atender las demandas del campesinado.

En ese orden de ideas, considerando que a la fecha sólo se encuentra activa una mesa de diálogo regional, encaminada a gestionar las tensiones

89 Oficio Defensoría del Pueblo. Radicado No. 20220040602837221 del 25 de julio de 2022: Requerimiento de información a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

90 Unidad Administrativa Especial De Parques Nacionales Naturales. Oficio de respuesta No. 2022100022821 del 10 de agosto de 2022.

91 Equipo Técnico Campesino; Unidad de Parques Nacionales; WWF. 26 de julio de 2022. Informe Técnico avance del Acuerdo entre la Coordinadora de paro del Sur del Meta y Guaviare y Parques Nacionales Naturales de Colombia, firmado el 01 de julio de 2021 en el marco del Paro Nacional de 2021.

que se presentan por el desarrollo de actividades tradicionales de uso, ocupación y tenencia en áreas protegidas, resulta necesario que autoridades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Parques Nacionales, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, avancen en la creación de espacios de diálogo con las comunidades campesinas que habitan o colidan en los 37 Parques Nacionales Naturales, con el fin de definir un plan de trabajo participativo y conjunto que permita avanzar en la ponderación y materialización de acciones sobre protección ambiental y reconocimiento material de los derechos humanos de la población campesina.

#### **2.4.6 Acciones institucionales en materia de saneamiento predial y acceso a tierras para población campesina asentada en los Parques Nacionales Naturales:**

La Defensoría del Pueblo ofició al Ministerio de Ambiente y Agencia Nacional de Tierras, con el fin de requerir información sobre la adopción de programas de acceso a tierras o reubicación a favor de familias campesinas que habitan al interior de los Parques Nacionales Naturales, en armonía con lo dispuesto tanto en la Ley 160 de 1994 como en el Decreto Ley 902 de 2017, donde se contempla la adopción de programas de adquisición directa de tierras para cumplir con los fines de reubicación de familias campesinas asentadas en áreas de especial manejo ambiental.

Sobre el particular, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible <sup>92</sup>señaló que la Unidad de Parques Nacionales Naturales ha articulado acciones con la Agencia nacional de Tierras, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación para la formulación de la política pública de resolución de conflictos territoriales en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. En el marco de dicha instan-

92 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Oficio Radicado No. 8110-2-244 del 28 de abril de 2020

cia de diálogo, la autoridad ambiental señaló haber priorizado con la Agencia Nacional de Tierras, la reubicación de familias asentadas en el Parque Nacional Natural La Paya, Munchique, Chiribiquete y Vía Parque Isla de Salamanca (VIPIS).

Aunado a ello, la autoridad ambiental informó que, entre la Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Parques Nacionales Naturales y la Superintendencia de Notariado y Registro se suscribió el Convenio Interinstitucional Marco de Cooperación 878 (001) de 2018, cuyo objeto consiste en:

“Aunar esfuerzos institucionales, humanos, técnicos y logísticos que permitan fortalecer las acciones de caracterización de las áreas del Sistema de parques Nacionales Naturales en torno a la propiedad y la estrategia de saneamiento predial de las mismas, así como aquellas de ser susceptibles de ser declaradas como parte del Sistema, y de aquellas áreas de Sistema que se superponen con tierras de la Nación, a partir del intercambio de información y de un análisis jurídico, económico y social sobre la relación entre los asentamiento humanos y la propiedad de la tierra en éstas áreas de interés estratégico.”

En virtud del mencionado Convenio de Cooperación se acordaron tres líneas de trabajo, a saber:

I) Procesos agrarios y saneamiento de Parques Nacionales Naturales: Se pactó el trámite de procesos administrativos agrarios, de conformidad con la información suministrada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, para la identificación de la naturaleza jurídica de los predios que se encuentran al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

II) Acceso a tierras para población campesina asentada en los Parques Nacionales

Naturales: Se convino la adopción de acciones necesarias que permitan continuar los procesos de compra de predios para beneficiar campesinos habitantes al interior de las áreas protegidas. Así mismo, se acordó la vinculación de los campesinos sin tierra a las alternativas brindadas por la Agencia Nacional de Tierras, como autoridad encargada de consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural y gestionar su acceso como factor productivo.

III) Articulación en ejercicios de barrido predial: Se acordó operativizar el intercambio de información y definir aspectos metodológicos para las intervenciones conjuntas en municipios de catastro multipropósito y del plan de expansión 2018 donde hay Parques Nacionales.

Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras<sup>93</sup> señaló que en virtud del Convenio Marco de Cooperación 878 (001) de 2018, se priorizaron programas de acceso a la propiedad de la tierra a favor de familias asentadas en cuatro áreas protegidas, a saber: (i) Vía Parque Isla de Salamanca, (ii) Parque Nacional Natural La Paya, (iii) Parque Nacional Natural Munchique y (iv) Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete.

En el mes de noviembre de 2020, dicha entidad señaló que la reubicación de los ocupantes que se encuentran al interior en las áreas protegidas<sup>94</sup>, se había priorizado a través del mecanismo de adquisición directa de predios. Sin embargo, en el mes de octubre de 2022, la Agencia Nacional de Tierras indicó que el marco jurídico aplicable en el tiempo para estos casos es el Decreto Ley 902 de 2017; norma que no contempla una ruta jurídica para adjudicar directamente predios adquiridos

93 Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20204001168951 del 13 de noviembre de 2020.

94 Ibíd

por la Agencia Nacional de Tierras<sup>95</sup>. En ese sentido, se aclara que los predios que sean adquiridos por compra directa por parte de la Agencia Nacional de Tierras, deben sujetarse al procedimiento único de adjudicación y, por tanto, no serán titulados con destinación específica sino que deben sujetarse a un orden de puntaje definido en el Registro de Sujetos de Ordenamiento de la Propiedad – RESO.

Aunado a ello, la Agencia Nacional de Tierras informó que dicho Convenio finalizó su ejecución en el mes de diciembre de 2020, por lo cual se encuentra en proceso de liquidación. Sin perjuicio del anterior, a continuación se presenta el estado actual de las actuaciones surtidas por parte de dicha entidad en materia de relocalización de familias de los Parques Nacionales Naturales:

### **I) Parque Nacional Natural Vía Parque Isla Salamanca-VIPIS:**

En el caso del Parque Nacional Natural Vía Parque Isla Salamanca-VIPIS, surgió el compromiso institucional de reubicar a 24 familias asentadas en el área protegida, ubicada en el municipio de Pivijay - Magdalena. De acuerdo con dicha entidad, en el año de 2018 se adquirieron los predios “Sinaí” y “San Juan de Dios”, con una extensión de 102 has y 127 has, respectivamente y ubicados en la vereda Caraballo, correspondiente al municipio de Pivijay - Magdalena.

El predio denominado “San Juan de Dios”, fue entregado de manera provisional mediante acta de entrega material y recibo del predio, suscrita el 19 de julio de 2018. Por su parte, el predio “Sinaí”, fue entregado mediante acta de tenencia provisional de fecha 13 de febrero de 2019. Ambos bienes inmuebles fueron entregados en tenencia provisional a 24 familias que hacen parte de la Asociación

<sup>95</sup> Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20224001319371 del 07 de octubre de 2022.

Ecológica de Caño Clarín Viejo [ASECCLAVI].<sup>96</sup>

Posteriormente, en el mes de octubre de 2022, la Agencia Nacional de Tierras informó que dichos predios fueron adjudicados a las familias, acreditándose el cumplimiento total del compromiso. Por un lado, el predio “Sinaí”, identificado con FMI 222-17326, fue adjudicado y parcelado a 11 familias. Por otro, el predio “San Juan de Dios”, identificado con FMI 222-30698, fue adjudicado y parcelado a 12 familias quedando pendiente la adjudicación de una parcela en razón a que el beneficiario falleció.<sup>97</sup>

### **II) Parque Nacional Natural La Paya:**

En lo referente al Parque Nacional Natural La Paya, ubicado en el municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo, la Agencia Nacional de Tierras hace alusión al compromiso adquirido hace 20 años atrás, en materia reubicación de 77 familias (antiguos habitantes del Antiguo Cauca), quienes se encontraban asentadas con anterioridad a la constitución del área protegida. De acuerdo con la entidad, en el año 2018 la Agencia Nacional de Tierras recibió un total de 27 predios ofertados voluntariamente, ubicados en el municipio de

<sup>96</sup> Mediante oficio de respuesta de radicado No. 20214000349011 del 13 de abril de 2021, la Agencia Nacional de Tierras informó que las 24 familias beneficiadas con las actas de asignación provisional de los predios “Sinaí ” y “San Juan de Dios”, ubicados en el municipio de Pivijay – Magdalena, contrajeron las siguientes obligaciones: i) adelantar en forma asociativa las actividades previstas para la explotación de los predios; ii) pagar todos los impuestos, contribuciones y servicios públicos desde el momento en que se reciba materialmente los terrenos; iii) Presentar informes periódicos a la Agencia Nacional de Tierras para vigilar la ejecución del cumplimiento de cada una de las obligaciones; iv) Abstenerse de enajenar, arrendar o transferir a cualquier título el predio asignado provisionalmente sin la autorización de la ANT; v) Usar el predio de manera que no obstaculice a los ocupantes de predios vecinos y observar buena conducta; vi) No incorporar mejoras en el predio de carácter permanente, salvo aquellas autorizadas por escrito por parte de la ANT o las contempladas en el protecto productivo; vii) Explotar el predio con el trabajo personal o directo de los asociados, entre otras.

<sup>97</sup> Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20224001319371 del 07 de octubre de 2022.

Puerto Leguizamo, de los cuales solo 17 predios tuvieron concepto favorable en el estudio jurídico y técnico inicial, sin embargo, estos últimos bienes inmuebles presentaron traslapes con resguardos indígenas, lo que impide adelantar el procedimiento de Compra Directa.

Empero, la Agencia Nacional de Tierras señaló que ante la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, el marco jurídico aplicable para la dotación directa de tierras es el procedimiento único descrito en dicho compendio normativo, el cual no contempla una ruta jurídica para adjudicar con destinación específica predios adquiridos por la Agencia Nacional de Tierras. Por consiguiente, a criterio de la entidad, “no es posible cumplir con los compromisos de reubicación a través del mecanismo de compra directa. Adicionalmente, como se informó a PNN en marzo de 2020, para la vigencia 2020, no se cuenta con recursos para adquisición de predios<sup>98</sup>.”

Para el mes de octubre de 2022, la Agencia Nacional de Tierras informó a la Defensoría que la imposibilidad de adelantar el procedimiento de compra directa fue informado el día 16 de agosto de 2018 a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, a quien se le indicó que debían volver a postular predios para iniciar nuevamente la gestión. Sin embargo, se informó que la Unidad de parques Nacionales Naturales no ha presentado nuevas postulaciones que permita avanzar con el proceso<sup>99</sup>.

### III) Parque Nacional Natural Munchique:

La Agencia Nacional de Tierras informó que el compromiso institucional se refiere a la reubicación de 51 familias asentadas en el Parque Nacional Natural Munchique, ubicado en el municipio

98 Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20204001168951 del 13 de noviembre de 2020.

99 Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20224001319371 del 07 de octubre de 2022.

El Tambo – Cauca, quienes suscribieron acuerdos de restauración ecológica con la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Sobre el particular, la entidad señaló haber adelantado el estudio de viabilidad de dos (2) predios rurales, los cuales no resultaron viables desde el punto de vista jurídico.

Aunado a ello, resaltaron que en virtud de lo dispuesto en el Decreto 902 de 2017, “no es posible cumplir con los compromisos de reubicación a través del mecanismo de compra directa. Adicionalmente, como se informó en reunión del 13 de marzo de 2020, para la vigencia 2020, no se cuenta con recursos para adquisición de predios.”

Para el mes de octubre de 2022, la Agencia Nacional de Tierras precisó que en los años 2020 y 2021 informó a la Unidad de Parques Nacionales Naturales que carece de presupuesto para adelantar los procesos de compra de predios, advirtiendo que los recursos están destinados específicamente para el cumplimiento de compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con las organizaciones CIMA, PUPSOC, ANUC Cauca y ANUC Nacional<sup>100</sup>.

### IV) Parque Nacional Natural Chiribiquete:

La Agencia Nacional de Tierras informó que se encuentra adelantando acciones para atender el compromiso de reubicación de 3 familias, asentadas en el área donde se proyecta la ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete, ubicada en los municipios de San Vicente del Caguán (Caqueotá) y San José del Guaviare (Guaviare), el cual surge de una petición directa que fue formulada por la Presidencia de la República en el año de 2018.

En consecuencia, dicha entidad señaló que en el año de 2019 fue adquirido por compra directa el predio denominado “Los Almendros”, identificado

100 Ibíd

con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 480-8961, ubicado en la vereda Las Damas, correspondiente al municipio de Calamar – Guaviare, con el objeto de reubicar a las tres familias asentadas en el área de ampliación del Parque Nacional Chiribiquete<sup>101</sup>. Sin embargo, en razón a que el Decreto 902 de 2017 no contempla una ruta jurídica para la adjudicación directa de predios del Fondo de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras informa que mediante Resolución No. 1436 de 2020, la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras delegó a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, la facultad de suscribir contratos de usufructo como forma de administración del predio en comento.

Por tal razón, la Agencia Nacional de Tierras informó haber entregado provisionalmente el predio, mediante contrato de usufructo No. 0001 del 3 de marzo de 2020, suscrito por las tres familias interesadas y el Subdirector de Administración de Tierras, entre tanto, se definen acciones para proceder con la correspondiente adjudicación en atención al marco jurídico aplicable. Dicho contrato, tiene por objeto el otorgamiento del derecho de usufructo a los beneficiarios por un plazo de un año, prorrogable en las mismas condiciones siempre que se de cumplimiento a las obligaciones adquiridas por las partes<sup>102</sup>.

101 Agencia Nacional de Tierras. oficio de respuesta de radicado No. 20214000349011 del 13 de abril de 2021

102 Mediante oficio de respuesta de radicado No. 20214000349011 del 13 de abril de 2021, la Agencia Nacional de Tierras informó que dentro de las obligaciones adquiridas por las familias beneficiarias, se encuentran las siguientes: i) Adelantar personalmente las actividades de uso que se encuentren permitidas, de acuerdo con su compatibilidad con el uso de suelo, recursos naturales, así como con la clasificación del suelo asignada en el EOT; ii) Responder por la salvaguarda e integridad del predio entregado para su uso y goce; iii) Cumplir con la normatividad ambiental aplicable, en el marco de las actividades a desarrollar dentro del predio; iv) Cumplir con las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Así mismo los usufructuarios deben observar las siguientes prohibiciones: i) Implantar mejoras de carácter permanente sin autorización de la ANT; ii) Cambiar la destinación del bien, sin la expresa autorización de la Agencia; iii) Destinar el bien fiscal para fines ilícitos, entre otras.

Posteriormente, la Agencia Nacional de Tierras informó que el día 09 de julio de 2021, se firmó un nuevo contrato de comodato entre las familias beneficiarias y el Subdirector de Administración de Tierras, con miras a dar continuidad con el reconocimiento el otorgamiento de los derechos de uso y disfrute del bien inmueble por el término de un año, mientras se define la ruta jurídica encaminada a la expedición de la resolución de adjudicación del predio. Teniendo en cuenta que el plazo del contrato finalizó el mes de julio de 2022, la entidad informa que se encuentran adelantando los trámites encaminados a la suscripción de un nuevo contrato de comodato, las cuales fueron socializadas con la Unidad de Parques Nacionales en mesa de trabajo del 17 de agosto de 2022<sup>103</sup>.

Es de resaltar que en razón al vacío jurídico existente con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, en relación con la adjudicación de predios con destinación específica, la Agencia Nacional de Tierras informó haber presentado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un borrador de Decreto que tiene por objeto adicional el mencionado Decreto Ley, en lo relacionado con los bienes fiscales patrimoniales ocupados antes de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 y los que se adquieran por programas especiales establecidos en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994.

De lo anteriormente ilustrado por la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Parques Nacionales Naturales, se evidencia que dichas entidades vienen avanzando en la implementación de acciones tendientes a dar cumplimiento a compromisos institucionales en materia de reubicación de familias campesinas asentadas en los Parques Nacionales Naturales La Paya, Munchique, Serranía del Chiribiquete y Vía Parque Isla de Salamanca, en el marco del Convenio de Co-

103 Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20224001319371 del 07 de octubre de 2022

peración 878 (001) de 2018, donde se convino la adopción de acciones encaminadas a dar continuidad a procesos de compra de predios, para beneficiar a comunidad campesinas que habitan áreas protegidas.

No obstante, se requiere revestir de impulso las acciones encaminadas a dar cumplimiento a los compromisos de reubicación de familias asentadas en dichas áreas protegidas, teniendo en cuenta que los acuerdos institucionales adquiridos con familias que se encontraban asentadas en los Parques Nacionales La Paya y Munchique se remontan años atrás sin que se hayan adoptado actuaciones concretas en materia de adjudicación de derechos de propiedad.

Adicionalmente, no media suficiente claridad frente a la disparidad de las decisiones administrativas adoptadas en los casos anteriormente referidos, pues aunque dicha entidad insiste en la imposibilidad jurídica de adelantar adjudicaciones directas para cumplir con los compromisos de reubicación de familias en áreas protegidas, en el caso del Parque Isla de Salamanca, la Agencia Nacional de Tierras reporta la expedición de resoluciones de adjudicación directa que permitieron reubicar a 24 familias.

En consecuencia, resulta esencial que las actuaciones administrativas de la Agencia Nacional de Tierras se basen en criterios de igualdad material, especialmente, al momento de identificar la ley aplicable en el tiempo, que regulará los procedimientos de adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario con fines de reubicación de familias campesinas asentadas en áreas protegidas.

Así mismo, en los casos del Parque Nacional La Paya y Chiribiquete, se requiere que dicha entidad avance en la identificación de alternativas provisionales para reconocer derechos de tenencia en otros predios rurales, entre tanto, se adoptan medidas definitivas para garantizar el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra,

teniendo en cuenta que las familias campesinas abandonaron las áreas protegidas a espera del cumplimiento de los compromisos institucionales en materia de reasentamiento voluntario.

## 2.5 Conclusiones:

1. Se hace necesario que las autoridades ambientales retomen los postulados esenciales de la política pública “Parques con gente”, en tanto dicho documento plantea que los objetivos de conservación se entiendan como una tarea de manejo más que de aislamiento absoluto, involucrando entonces los componentes sociales y los actores comunitarios que han ejercido ocupación en los territorios, aprovechando los recursos a través de prácticas tradicionales que han sustentado la base natural.

2. Resulta prioritario que las autoridades ambientales y las instituciones competentes en la implementación de la política de desarrollo rural, verbigracia, Agencia Nacional de Tierras, aúnen mayores esfuerzos en la planificación y gestión de los recursos naturales y del territorio, fomentando la participación de la población campesina para redirigir sus formas de aprovechamiento a los fines y objetivos del sistema.

En consecuencia, resulta prioritario la reactivación de la Mesa Nacional de Concertación y de las mesas regionales de diálogo para la gestión efectiva de los conflictos socioambientales por dinámicas de uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas que habitan o colindan en Parques Nacionales Naturales. Lo anterior supone, retomar la participación efectiva de las entidades públicas, instituciones garantes y delegaciones campesinas, bajo la definición específica de reglamentos, identificación de responsabilidades de cada uno de los integrantes y desarrollo de parámetros para el seguimiento del avance de los compromisos adquiridos.

3. A la fecha, el ordenamiento jurídico no cuenta con un instrumento normativo que desarrolle los objetivos contemplados en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final, en lo referente a la adopción de medidas de bienestar y buen vivir de las comunidades que habitan o colindan en áreas de especial interés ambiental. Por lo tanto, resulta esencial avanzar en la formulación de herramientas normativas que propendan por la armonización de los objetivos de conservación con la efectivización de los derechos humanos de las comunidades campesinas que habitan o colindan en Parques Nacionales Naturales.

4. Los programas nacionales de sustitución voluntaria (PNIS) en los Parques Nacionales Naturales no registran mayor avance en términos de implementación de los componentes de planes de atención inmediata, sostenibilidad ambiental, cronogramas, metas e indicadores. En consecuencia, resulta necesario que el Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Sustitución Voluntaria de la Agencia de Renovación del Territorio y de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, avance en la adopción de medidas efectivas que redunden en el ejercicio material del derecho a la seguridad alimentaria de las familias cultivadoras y recolectoras de cultivos de uso ilícito.

5. Cobra especial relevancia que las operaciones realizadas por la Fuerza Pública se centren contra aquellos eslabones que causan los daños ambientales más profundos con fines de acaparamiento de tierras, dada su capacidad de corrupción y de ejercer violencia e intimidación contra la población civil y autoridades ambientales. Lo anterior, con el fin de fomentar relaciones de confianza institucional entre la Fuerza Pública y la población rural, teniendo en cuenta que una queja constante se refiere a que las operaciones militares y judicializaciones se han centrado contra campesinos y población vulnerable, mientras los actores que causan los daños ambientales más profundos continúan actuando desde la impunidad.

6. Resulta necesario ampliar la cobertura de población a beneficiaria de acuerdos de uso, ocupación y tenencia, teniendo en cuenta que 37 áreas protegidas registran actividades de uso, ocupación y tenencia por parte de comunidades campesinas; cifra que representa un 62,3% del total de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en las pueden suscribirse acuerdos con comunidades campesinas o pescadoras.

7. Teniendo en cuenta que las medidas de cancelación de Registros Sanitarios de Predios Pecuarios – RSPP, inicialmente definidas por el ICA en los núcleos de deforestación de áreas protegidas, exceptúan a aquellas familias que hubieren celebrado acuerdos de conservación vigentes en virtud del artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, se hace necesario que la Unidad de Parques Nacionales Naturales y las Corporaciones Autónomas Regionales, amplíen la cobertura de población beneficiaria mediante la suscripción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia. Para ello, se requiere que dichos acuerdos sean sostenibles en el tiempo y garanticen de manera armónica, por un lado, la conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos y, por otra, la garantía efectiva de los derechos humanos del campesinado reconocido por la Corte Constitucional como un sujeto de especial protección constitucional en razón a su exclusión y vulnerabilidad históricas.

8. La Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Parques Nacionales Naturales, vienen avanzando en la implementación de acciones tendientes a dar cumplimiento a compromisos institucionales históricos en materia de reubicación de familias campesinas asentadas en Parques Nacionales Naturales. No obstante, en el caso de los Parques La Paya y Munchique, se requiere revestir de impulso dichas acciones, teniendo en cuenta que los compromisos institucionales adquiridos se remontan años atrás, sin que a la fecha se hayan adoptado actuaciones concretas en materia de adjudicación de derechos de propiedad.

Para ello, es imperativo que la Agencia Nacional de Tierras adopte actuaciones administrativas basadas en criterios de igualdad material, especialmente, al momento de identificar la ley aplicable en el tiempo, que regulará los procedimientos de adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario con fines de reubicación de familias campesinas asentadas en áreas protegidas.

8. Se requiere que la Agencia Nacional de Tierras avance en la identificación de alternativas provisionales para reconocer derechos de tenencia en otros predios rurales con vocación agrícola, dando aplicación a instrumentos normativos del orden nacional, como lo es el Acuerdo 118 de 2020, adoptado por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, por el cual se reglamenta el otorgamiento de derechos de uso en terrenos baldíos inadjudicables, tales como, áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

9. Resulta esencial que la Agencia Nacional de Tierras tenga en consideración como criterio de interpretación en sus decisiones administrativas, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, dado que dicho instrumento de orden internacional sienta las bases para que los Estados adopten mecanismos que regularicen derechos de tenencia consuetudinarios de comunidades rurales en bosques, pastos y pesquerías, propendiendo por el fomento de sistemas tradicionales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

## 2.6 Recomendaciones:

### 2.6.1. A la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia:

- En concurrencia con entidades como la Agencia Nacional de Tierras, avanzar en la construcción de un plan que permita esclarecer las

dinámicas de ocupación presentes en estas áreas protegidas, con el objeto de adoptar acciones concretas en materia de reconocimiento del valor de mejoras, compra de predios que acrediten los atributos de la propiedad privada, reasentamiento y reconocimiento de derechos de uso en estas áreas en consonancia con los objetivos de conservación de estos territorios.

- Garantizar la participación efectiva de las comunidades campesinas en escenarios de diálogo locales, regionales y nacionales, con el fin de aunar esfuerzos institucionales y sociales en la planificación y gestión de los recursos naturales presentes en las áreas protegidas, buscando equilibrar los fines de conservación ambiental de los Parques Nacionales Naturales con los objetivos enmarcados en la efectivización de los derechos humanos de la población campesina, en armonía con lo dispuesto en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final.
- Dar celeridad y ampliar la cobertura de población campesina beneficiaria de acuerdos de uso, ocupación y tenencia, celebrados en virtud del artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), teniendo en cuenta que en 37 áreas protegidas se registran actividades de uso, ocupación y tenencia, lo que representa un 62,3% de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en las pueden suscribirse acuerdos con comunidades campesinas o pescadoras.
- Enmarcar los acuerdos de uso, ocupación y tenencia en mesas de diálogo del orden local y regional, de manera que se amplíe la cobertura y se fomente la participación real de comunidades campesinas beneficiarias, para la identificación y adopción de alternativas sostenibles, que a su vez redunden en garantías efectivas de seguridad alimentaria, mínimo vital y dignidad humana que le asiste a este sujeto colectivo de derechos.

## 2.6.2 A la Agencia Nacional de Tierras:

- Adopte actuaciones administrativas basadas en criterios de igualdad material, especialmente, al momento de identificar la ley aplicable en el tiempo, que regulará los procedimientos de adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario con fines de reubicación de familias campesinas asentadas en áreas protegidas.
- Avanzar en la identificación de alternativas provisionales para reconocer derechos de tenencia en otros predios rurales, dando aplicación a instrumentos normativos del orden nacional, como en el Acuerdo 118 de 2020, adoptado por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, por el cual se reglamenta el otorgamiento de derechos de uso en terrenos baldíos inadjudicables, como áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Tomar en consideración como criterio de interpretación en sus decisiones administrativas, lo dispuesto en la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, dado que dicho instrumento del orden internacional sienta las bases para que los Estados adopten acciones en materia de reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo de derechos, así como en la adopción concreta de mecanismos que regularicen derechos de tenencia consuetudinarios de comunidades rurales en bosques, pastos y pesquerías, propendiendo por el fomento de sistemas tradicionales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Revestir de celeridad los procedimientos de reubicación, saneamiento, compra de predios y reconocimiento de mejoras en los Parques Nacionales Naturales, especialmente, en los

Parques Nacionales La Paya, Munchique y Chiribiquete, donde obran compromisos históricos adquiridos con familias campesinas.

## 2.6.3. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio:

- Adelantar con la concurrencia de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, acciones encaminadas a la formulación e implementación participativa del Programa de Sustitución Voluntaria – PNIS, en las áreas que conforman el sistema de Parques Nacionales Naturales. Lo anterior, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad alimentaria de las familias cuya subsistencia depende de la siembra y recolección de cultivos de uso ilícito, para lo cual se recomienda identificar con la participación de las comunidades campesinas, actividades productivas que respondan tanto a los fines de conservación de las áreas protegidas, como al mejoramiento de las condiciones de vida e ingresos de la población rural.
- Adoptar medidas en concurrencia con la Unidad de Parques Nacionales Naturales, encaminadas a garantizar un componente de asistencia técnica sensible a las delimitantes ambientales de estas áreas protegidas, pero que a su vez garantice el desarrollo de las economías campesinas para la garantía efectiva de los derechos a la seguridad alimentaria y vida digna de las comunidades que se benefician de los programas de sustitución voluntaria, enmarcados en el punto 4 del Acuerdo Final y en el Decreto Ley 896 de 2017.

## 2.6.4. Al Ministerio de Defensa:

- Priorizar las acciones contra los eslabones que causan los daños ambientales más profundos a las áreas protegidas, en razón al aumento de la deforestación con fines de acaparamiento

de tierras, dada su capacidad de corrupción y de ejercer violencia e intimidación contra la población civil y autoridades ambientales. Lo anterior, con el fin de fomentar relaciones de confianza institucional entre la Fuerza Pública y la población rural, teniendo en cuenta que una queja constante se refiere a que las operaciones militares y judicializaciones se han centrado contra campesinos y población vulnerable, mientras los actores que causan los daños ambientales más profundos continúan actuando desde la impunidad.

## 2.7. Análisis de caso: situación de derechos humanos de campesinos que colindan y habitan en el Parque Nacional Natural La Paya

### 2.7.1. Antecedentes:

El Parque Nacional Natural la Paya fue declarado en virtud del Acuerdo 015 del 25 de abril de 1985, aprobado mediante Resolución ejecutiva N.º 160 del 25 de agosto de 1984. Esta área protegida se encuentra localizada en el departamento del Putumayo, municipio de Puerto Leguízamo, en zona de frontera con los países de Ecuador y Perú, abarcando un área de 422.000 hectáreas<sup>104</sup>.

En el contexto regional, el Parque La Paya se encuentra localizado en el sector de la Amazonia, donde los países de Ecuador y Perú han constituido áreas protegidas colindantes entre sí, a saber: i) Reserva de Producción Faunística Cuyabeno; y ii) Zona Reservada Güeppí. Es por ello que, el área protegida de la Paya se constituye desde una visión de protección ecosistémica transnacional para la conservación de la fauna, flora y del patrimonio cultural allí presente<sup>105</sup>.

Vale mencionar que en el Plan de Manejo Ambiental del Parque La Paya, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia hace alusión a dinámicas de poblamiento en el territorio amazónico, específicamente, en el área protegida, las cuales se remontan al período comprendido entre 1930 a 1950, donde se concretó un fenómeno de colonización militar, marcado por el desarrollo agrícola y ganadero en la región.

En la década de los cincuenta, las dinámicas de poblamiento en la región obedecieron al desarrollo de actividades relacionadas con el comercio de madera. Dicha actividad tuvo un fuerte auge hasta los años ochenta, período marcado por la inserción del cultivo de coca y por la consecuente migración de población hacia el territorio del Bajo Putumayo, por tratarse de una zona ideal para la producción. Así mismo, en este periodo conocido como “la bonanza de la coca”, se desarrolló de manera amplia la actividad de explotación del pez arawaa y cacería de tigrillos por parte de los colonos<sup>106</sup>. En lo referente a la colonización del Parque Nacional La Paya, la Unidad de Parques Nacionales ha señalado expresamente que:

“Los ríos Putumayo, Caucayá, Caquetá, Mecaya y Sencella fueron colonizados por campesinos que venían de los departamentos de Huila, Tolima, Caquetá, Amazonas, Santander, Antioquia, Cauca y Nariño, conformando una población bastante heterogénea en el área que más tarde sería declarada Parque y en sus áreas vecinas. La población que se estableció e la región se multiplicó, dejando a las nuevas generaciones, ahora nativas, con la herencia de sus formas de producción y explotación no aptas para los ecosistemas en que viven<sup>107</sup>.”

104 Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Plan de Manejo. Parque Nacional Natural La Paya. Bogotá: UAESPNN. 2013

105 Ibid. P. 13

106 Ibid. P. 15

107 Ibid. P. 15

Los ríos que se encuentran en zona de influencia del Parque Nacional Natural La Paya, facilitaron el acceso de colonos a esta área protegida, quienes conformaron diferentes veredas y se organizaron a través de Juntas de Acción Comunal. Además de estas comunidades campesinas establecidas en distintas veredas, el Plan de Manejo Ambiental reconoce la existencia de población itinerante, entre ellos, personas que proceden de otros departamentos e ingresan a la zona en búsqueda de trabajo o familias de pescadores artesanales que establecen campamentos temporales para pescar y comercializar. Sin embargo, como bien lo señala la Unidad de Parques Nacionales Naturales “[l]a existencia del PNN La Paya ocasionó una nueva relación legal con el territorio que estas familias alguna vez creyeron propio<sup>108</sup>”.

En cuanto a los pueblos indígenas, el Plan de Manejo Ambiental señala que en la zona de influencia del Parque Nacional Natural La Paya hacen presencia las etnias Murui, Iganos, Inga, Kofán y Siona. Como resultado de la fuerte presencia indígena, en el municipio de Leguízamo se han constituido veintidós resguardos, de los cuales ocho (8) se traslapan total o parcialmente con el área protegida. Así mismo, dicho instrumento señala que treinta veredas se encuentran en la zona de amortiguación del área protegida.

### **2.7.2 Taller con familias habitantes de la vereda El Triunfo – Puerto Leguízamo:**

El 13 de octubre de 2020, la Defensoría del Pueblo en cabeza de la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana y Defensoría Regional Putumayo, realizaron un taller virtual con familias de la vereda El Triunfo, ubicada en zona de amortiguación del Parque Nacional Natural La Paya, en razón al contexto de pandemia. Dicho encuentro se llevó a cabo con

el objeto de caracterizar, desde la percepción campesina, los conflictos socioambientales que se presentan en el área protegida, identificando propuestas comunitarias para la armonización de los fines de conservación ambiental con el reconocimiento efectivo de los derechos humanos que le asiste a la población campesina, entendida como sujeto de especial protección constitucional.

Para ello, la Defensoría del Pueblo formuló un conjunto de preguntas orientadoras, que permitieron recabar información primaria sobre aspectos relacionados con su relacionamiento con el territorio; autorreconocimiento como población campesina; percepción sobre la acción institucional; y propuestas para la protección ambiental en armonía con el reconocimiento real y material de sus derechos humanos.

#### **2.7.2.1 Antecedentes de colonización del territorio:**

Los asistentes al taller hicieron un recuento histórico sobre las dinámicas de poblamiento en el territorio, señalando que en la década de los treinta, se surtió un proceso de colonización liderado por el Ejército Nacional, bajo el lema “Colonizando hacemos patria”. De acuerdo con su relato, dicho programa habría buscado el poblamiento de la zona fronteriza amazónica para ejercer soberanía territorial, en razón al conflicto colombo-peruano que se presentaba en dicha época. Sin embargo, mencionaron que las estrategias de colonización dirigidas fueron interrumpidas de manera abrupta, afectando la continuidad de los programas de acceso a tierras y desarrollo de proyectos productivos.

El grupo focal señaló que en la década de los cincuenta se registró un fenómeno de colonización importante que dio lugar a la configuración de asentamientos campesinos en el municipio de Puerto Leguízamo - Putumayo. Así mismo, refirieron que los asentamientos en la zona y la presen-

108 *Ibid.* P. 15

cia histórica de población campesina, favoreció la conformación de organizaciones sociales, como es el caso de la vereda El Triunfo, donde la Junta de Acción Comunal se fundó en el año de 1982.

Como resultado de las dinámicas de poblamiento, los integrantes de la comunidad señalaron que en el territorio se ha venido presentado un relevo intergeneracional y un crecimiento demográfico, pues aducen que en la vereda El Triunfo se han registrado nacimientos de campesinos, quienes han desarrollado sus proyectos de vida en la zona. De acuerdo con los participantes, desde la década de los cincuenta se asentaron las primeras familias para desarrollar actividades productivas y consolidar sus núcleos familiares, razón por la cual aducen que al momento de expedir el acto de declaratoria del Parque Nacional Natural La Paya [1984], la autoridad ambiental resolvió integrar a la zona de amortiguación del área protegida, las veredas que habían sido previamente fundadas por sus habitantes en aras de permitir la continuidad de los proyectos de vida campesinos.

En consecuencia, los participantes reafirmaron que la vereda El Triunfo no se encontraría al interior del Parque Nacional Natural La Paya, sino que haría parte de la zona de amortiguación de esta área protegida, para lo cual informaron que tanto las coordenadas contenidas en la resolución de declaratoria, como la información del Plan de Manejo Ambiental del área protegida, dan cuenta que dicho territorio se encontraría en el área de influencia del Parque más no en su interior. Por lo tanto, hacen un llamado para que la Unidad de Parques Nacionales Naturales y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, adelanten un proceso de verificación de los límites de esta área protegida, toda vez que el desarrollo de sus actividades productivas no se encontraría sujeto a las delimitantes ambientales que rigen en el Parque Nacional La Paya.

Igualmente, señalaron que la Unidad de Parques

Nacionales no estableció espacios de diálogo con la comunidad campesina de la vereda El Triunfo, encaminados a adoptar acuerdos de uso, ocupación y tenencia, que permitieran reorientar las actividades productivas que se adelantan en el área amortiguadora, para favorecer la protección de los recursos naturales que se encuentran al interior del Parque Nacional Natural La Paya.

En efecto, señalaron que la Unidad de Parques Nacionales Naturales no ha atendido los compromisos adquiridos en materia de reubicación e implementación de proyectos productivos, los cuales fueron adquiridos con familias campesinas del sector Caucaya desde hace más de 20 años, sin que a la fecha se evidencien acciones concretas a favor de dicha población que voluntariamente se retiró del área protegida.

### **2.7.2.2 Causas que favorecieron el poblamiento campesino en la vereda El Triunfo:**

Los participantes informaron que gran parte de la población que habita en la vereda El Triunfo, han sucedido las ocupaciones y posesiones de sus familiares, quienes ingresaron al territorio con el propósito de acceder a tierras y desarrollar proyectos productivos. Así mismo, señalaron que la calidad de los suelos favorecía el poblamiento en la zona al permitir el desarrollo de economías campesinas.

### **2.7.2.3 Auto reconocimiento como sujeto campesino y su relación con la naturaleza:**

Al cuestionar sobre su reconocimiento como sujetos campesinos y su relación con la naturaleza, uno de los participantes señaló expresamente:

“Ser campesino es un orgullo porque soy libre. Todo mis cultivos los tengo naturales. Nos sentimos protectores del ambiente. Nosotros somos guardabosques” De acuerdo con los participantes, existe una relación intrínseca entre el campesinado y la naturaleza, en tanto la población ha aprendido no solo a vivir de ella sino a convivir y relacionarse con los recursos naturales presentes en el territorio.

Las mujeres participantes se reconocen a sí mismas como cuidadoras de sus familias y de la naturaleza. Informaron que sus actividades se centran en el cuidado del hogar y en el desarrollo de proyectos productivos desde una perspectiva de respeto por los recursos naturales. Por esta razón, consideran que en la gestión de las conflictividades socioambientales, a las autoridades ambientales y de tierras les corresponde tener en consideración su relación con la naturaleza y su arraigo con el territorio, priorizando medidas de diálogo social, programas de educación ambiental, procesos de reasentamiento e implementación de proyectos de desarrollo sostenible, sobre medidas coercitivas como imposición de multas o vinculación en procesos penales por daño a los recursos naturales.

#### **2.7.2.4. Percepción sobre la actuación de las entidades públicas competentes en la armonización de acciones tendientes a la protección ambiental y atención de población campesina:**

Los participantes señalaron que como consecuencia de su presencia en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural La Paya, autoridades ambientales como la Unidad de Parques Nacionales, entes territoriales como la Alcaldía municipal y autoridades de tierras como la Agencia Nacional de Tierras, han justificado retrasos o ausencia en la implementación de programas en materia de acceso a bienes y servicios públicos esenciales. A continuación, se cita una de las intervenciones realizadas por los asistentes:

“Con el argumento del Parque Nacional nos han negado todo. Nos hemos visto excluidos de programas ofertados por los entes territoriales, desde la salud en adelante. Nos tocó retirar a nuestros hijos del colegio y universidades por falta de oportunidades”.

#### **2.7.2.5. Percepción comunitaria frente a la realización del Operativo Artemisa en la vereda El Triunfo:**

Los participantes informaron que el pasado 17 de octubre de 2019, se llevó a cabo un operativo interagencial coordinado por Fiscalía, Policía Nacional y la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. De acuerdo con su relato, a partir de las 4:00 a.m. empezaron a sobrevolar helicópteros que descendieron aproximadamente a las 7:00 a.m., con funcionarios de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, Fiscalía, DIJIN y Ejército Nacional.

Así mismo, indicaron que la Fuerza Pública procedió a capturar ocho habitantes de la vereda [tres mujeres y cinco hombres] por la presunta comisión de delitos por daños ambientales, invasión de tierras y cultivo de plantas de las que se derivan estupefacientes, procediendo con la destrucción de las viviendas e incineración de los enseres.

Sobre el particular, precisaron que en la vereda El Triunfo, los campesinos se han dedicado exclusivamente al cultivo de maíz, sacha inchi, caña y pequeña ganadería. Igualmente, manifestaron que su territorio no se encuentra ubicado al interior del Parque Nacional La Paya, sino en el área

de influencia de esta área protegida. Por tal razón, consideran que no se encontraban sujetos al régimen de prohibiciones contemplado para esta área protegida.

A raíz de lo sucedido, mencionaron que se presentaron afectaciones psicológicas tanto en personas adultas, como en menores de edad: *“Lloramos luego de ver que todo el sacrificio de sesenta años se perdió. Varias personas nos pusimos a llorar y personas de otras veredas que fueron a ver lo que pasó también lloraron. Ahora sentimos temor cuando escuchamos pasar helicópteros en la vereda.”*

Como consecuencia de los hechos acaecidos, los campesinos se trasladaron a la cabecera municipal de Puerto Leguízamo en búsqueda de oportunidades económicas, que les permitiera suplir sus necesidades básicas, tales como, alimentación, vestuario y vivienda, pues señalaron que sus proyectos productivos se vieron afectados tras la realización del operativo interagencial.

Pese a que las mujeres tuvieron la posibilidad de trabajar en labores de cocina y los hombres se dedicaron en tareas de cargue y descargue de alimentos en la plaza de mercado, la pandemia les impidió continuar desarrollando dichas actividades, razón por la cual señalaron que se vieron obligados a retornar a la vereda, encontrándose habitando en viviendas improvisadas que fueron adecuadas con materiales de plástico, sin acceso a elementos de primera necesidad, agua potable, energía, saneamiento ni alimentación adecuada.

Igualmente, afirmaron que a la fecha no han recibido ningún apoyo económico por parte de los entes territoriales ni de las autoridades del nivel nacional, a pesar que la Alcaldía municipal ha verificado in situ su situación de vulnerabilidad. Una

de las campesinas señaló expresamente: “Como madres no tenemos apoyo de nada. Seguimos poniéndoles a los niños ropa regalada. Seguimos mendigando y pidiendo prestadas herramientas de trabajo para poder llevar algo a la casa. Necesitamos agua, cobijas y toldillos”

Aunado a ello, los campesinos pusieron de presente que el desarrollo de actividades de ganadería en la vereda no se realiza de manera extensiva, sin embargo, precisaron que para la obtención de un excedente económico de subsistencia, requieren de un número mínimo de diez reses. De igual forma, dejaron expresada su voluntad de hacer tránsito a la implementación de programas silvopastoriles, que les permita disminuir el impacto de sus actividades productivas y, de esta forma, armonizarlas con los fines de conservación ambiental. Al respecto, uno de los campesinos señaló:

*“Nosotros ordeñamos vacas que dan dos litros de leche. Toca ordeñar diez vacas para sacar veinte litros que son dos bloques de queso que nos pagan a \$12.000 diarios. Sacamos entonces escasamente la comida. Como no hemos tenido ayuda para desarrollar actividades silvopastoriles, nos toca el pastoreo libre. Por eso Parques mira la deforestación, pero no ve que si no tenemos esas reses nos morimos de hambre.”*



### 2.7.2.6. Propuestas campesinas para la gestión integral de los conflictos socio ambientales en la vereda El Triunfo:

La población campesina de la vereda El Triunfo, que participó en el taller virtual realizado por la Defensoría del Pueblo, coincide en que los conflictos sociambientales derivados de las dinámicas de uso, ocupación y tenencia al interior y en el área de influencia del Parque Nacional Natural La Paya, deben ser gestionados por las autoridades ambientales y las instituciones de tierras, desde una perspectiva fundada en la participación comunitaria y en la deliberación de doble vía. Lo anterior, con miras a identificar y adoptar conjuntamente programas, planes y políticas que fomenten el desarrollo de economías campesinas acordes con los fines de conservación ambiental.

Para lograr dicho propósito, consideran imperativo que, en lugar de relacionarse al campesinado como depredador ambiental, se reconozca como sujeto de derechos y especial protección constitucional. En este sentido, hacen un llamado para que las autoridades ambientales reconozcan la dignidad de un actor social históricamente excluido y en situación de vulnerabilidad manifiesta, lo cual implica equilibrar las cargas públicas y beneficios que se derivan de la implementación de la política de conservación ambiental, de modo que se propenda por la adopción de medidas que establezcan relaciones más justas entre desarrollo y ambiente. Sobre el particular, los participantes señalaron expresamente:

“Yo quisiera que hubiera un acuerdo conjunto para que nos colaboraran como campesinos y que las instituciones no nos dieran la espalda. Desde el 17 de octubre del año pasado, hemos venido tocando puertas y hemos perdido plata y tiempo. No queremos ser llamados como los destructores del Parque Nacional Natural; pedimos ser reconocidos como campesinos y que se den cuenta de las condiciones precarias en las que vivimos.”

En consecuencia, las familias campesinas formularon una serie de solicitudes para la gestión del conflicto socioambiental que se presenta actualmente en el territorio:

- Verificación de los límites del Parque Nacional La Paya, por parte del IGAC y la Unidad de Parques Nacionales Naturales, garantizando la participación de la población campesina.
- Adopción de programas de acceso a tierras, reconocimiento de mejoras, compra de predios de propiedad privada, reasentamiento y otorgamiento de derechos de uso, basadas en el reconocimiento de la ocupación histórica del campesinado.
- Adopción de programas de vivienda rural.
- Fomento a la educación media y universitaria a favor de jóvenes rurales.
- Entrega de vestuario, apoyo con mercados y garantías de acceso a agua potable y energía.
- Asistencia técnica y financiación para la implementación de proyectos productivos sostenibles.
- Promoción de la salud pública.

Finalmente, los campesinos insistieron en el reconocimiento de su situación de vulnerabilidad por parte de la Unidad de Parques Nacionales, Agencia Nacional de Tierras y de los entes territoriales, de manera que se adopten medidas encaminadas al restablecimiento de sus derechos como población objeto de protección constitucional reforzada.

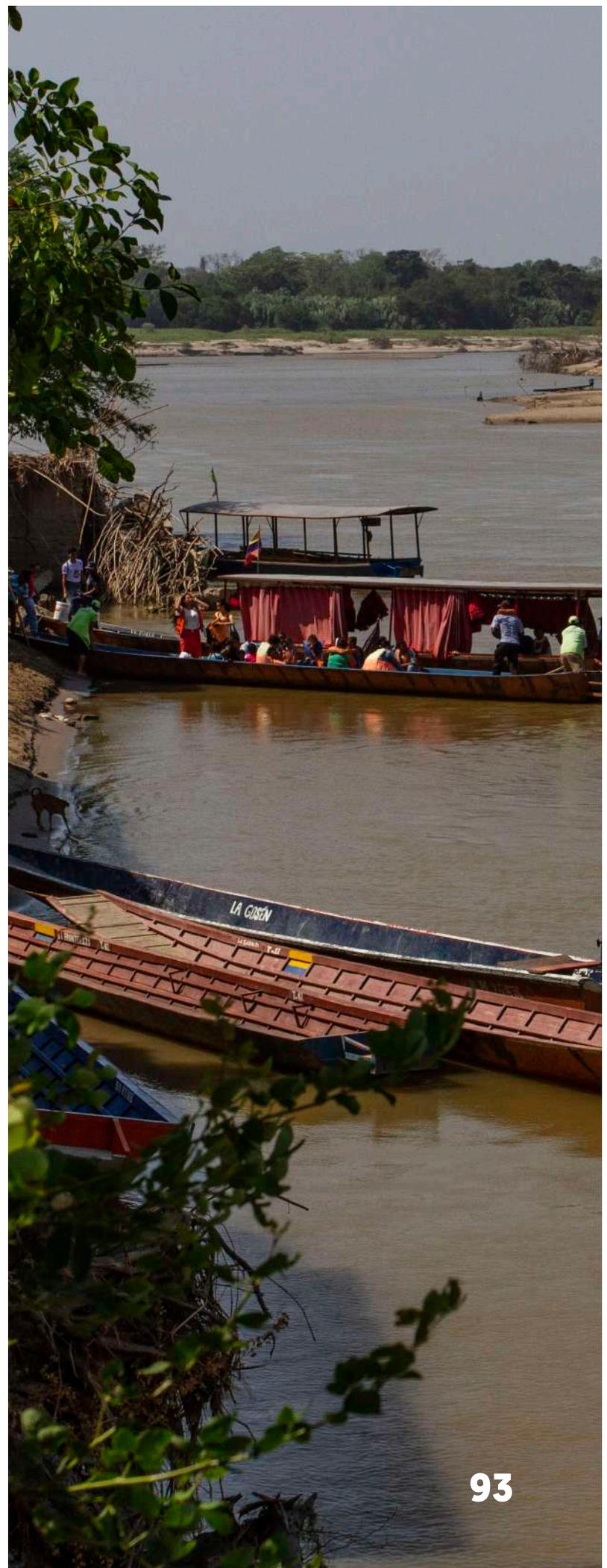
### **2.7.3 Resultados de las encuestas realizadas a familias habitantes de la vereda El Triunfo:**

La Defensoría del Pueblo elaboró y aplicó una encuesta con el propósito de indagar sobre las condiciones de vida de las comunidades que colindan y habitan en el Parque Nacional Natural La Paya, incluyendo su percepción y propuestas frente al manejo de los conflictos socioambientales en el área protegida. Para ello, se formularon preguntas encaminadas a obtener información relacionada con sus antecedentes de ocupación, necesidades básicas insatisfechas, percepción frente a la gestión institucional y propuestas para la armonización de los fines de conservación ambiental con el goce efectivo de los derechos humanos del campesinado.

#### **2.7.3.1 Dimensión subjetiva:**

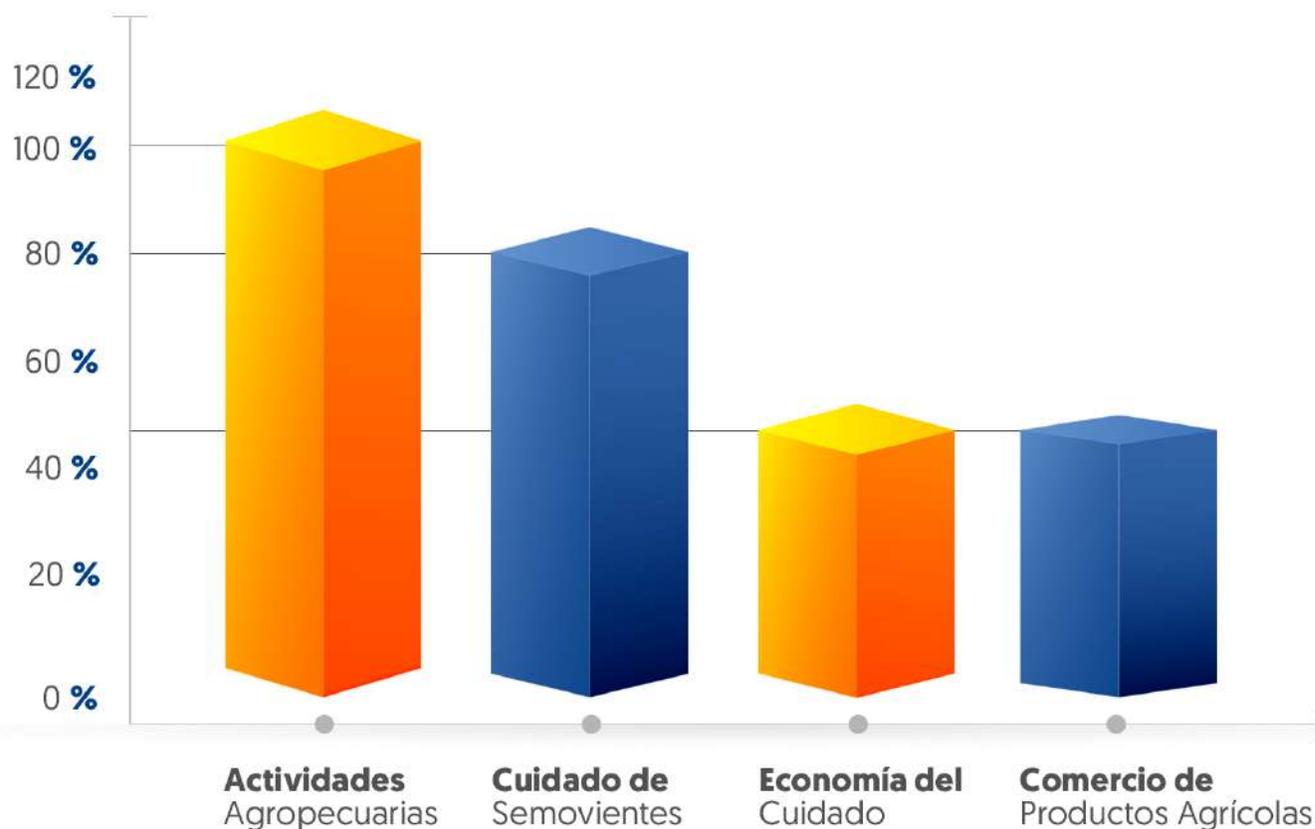
Del universo de encuestados, el 60% correspondieron a hombres y el 40% a mujeres, en un rango de edad de 24 a 74 años de edad. El 100% de los encuestados se autorreconoció como población campesina y el 66,7% respondió haber nacido en la vereda El Triunfo, jurisdicción del municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo, esto es, en zona de influencia del Parque Nacional Natural La Paya, lo cual da cuenta de un relevo intergeneracional y de una ocupación histórica.

El 20% de los encuestados son cuidadores de personas en situación de discapacidad y el 93% se encuentran afiliados a la Junta de Acción Comunal de la vereda El Triunfo [Puerto Leguízamo – Putumayo]. Los núcleos familiares están confor-



mados en un rango de 2 a 6 personas, quienes se dedican principalmente al desarrollo de actividades agropecuarias (100% de los encuestados) y al cuidado de semovientes (80%). Así mismo, es de resaltar que el 100% las mujeres encuestadas señalaron que se dedican a la economía del cuidado, esto es, al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con el mantenimiento de la vivienda y el cuidado de integrantes de la familia.

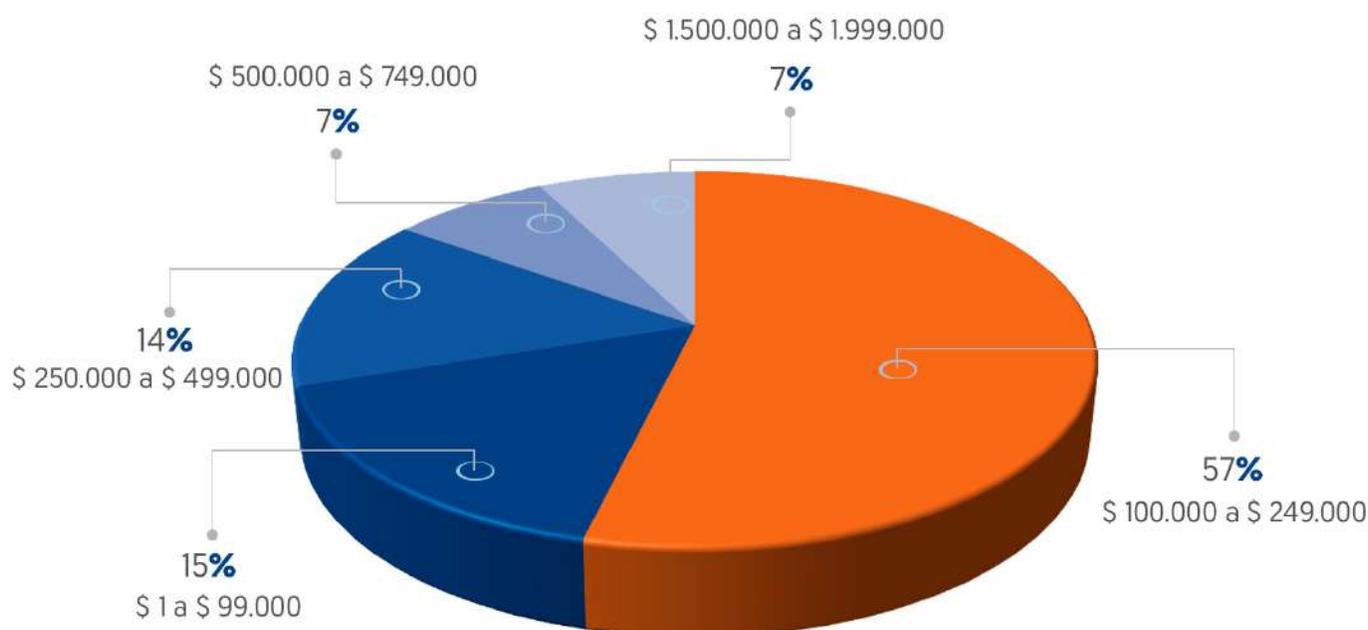
## Tipo de actividad u ocupación



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En cuanto a los ingresos mensuales, la población encuestada respondió mayoritariamente [57%] que devenga un promedio entre \$100.000 a \$249.000, lo cual da cuenta que la remuneración obtenida por el desarrollo de sus actividades productivas es muy inferior al salario mínimo decretado para el año 2020. Lo anterior, permite concluir que en las familias encuestadas se encuentra comprometido su derecho fundamental al mínimo vital, entendido por la jurisprudencia constitucional, como una garantía para la preservación de la vida digna.<sup>109</sup>

## Ingresos mensuales



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

### 2.7.3.2. Dimensión socioambiental:

La población encuestada señaló que se asentó en la vereda El Triunfo [jurisdicción de Puerto Leguízamo – Putumayo] en los últimos cincuenta años, registrándose presencia en el territorio desde 1967 a 2013. Así mismo, el 85,7% respondió que tenía conocimiento de los límites del Parque Nacional La Paya.

<sup>109</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-716 de 2017. MP. Doctor Carlos Bernal Pulido

Es de resaltar que la mayoría de la población encuestada respondió que las principales razones por las cuales ingresaron a la vereda El Triunfo, obedecen al desarrollo de actividades productivas y al nacimiento de habitantes en dicho territorio:

### Causas de ingresos al territorio



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En cuanto a la calidad de las viviendas, se encontró que el 36% de la población encuestada habita en construcciones elaboradas en materiales de madera burda, tabla y tablón. Por su parte, el 57% de los encuestados señalan que habitan en viviendas construidas en plástico, cartón y otros materiales, lo cual da cuenta de la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad, para el ejercicio real y material del derecho fundamental a la vivienda digna.

### Materiales de la vivienda que habitan

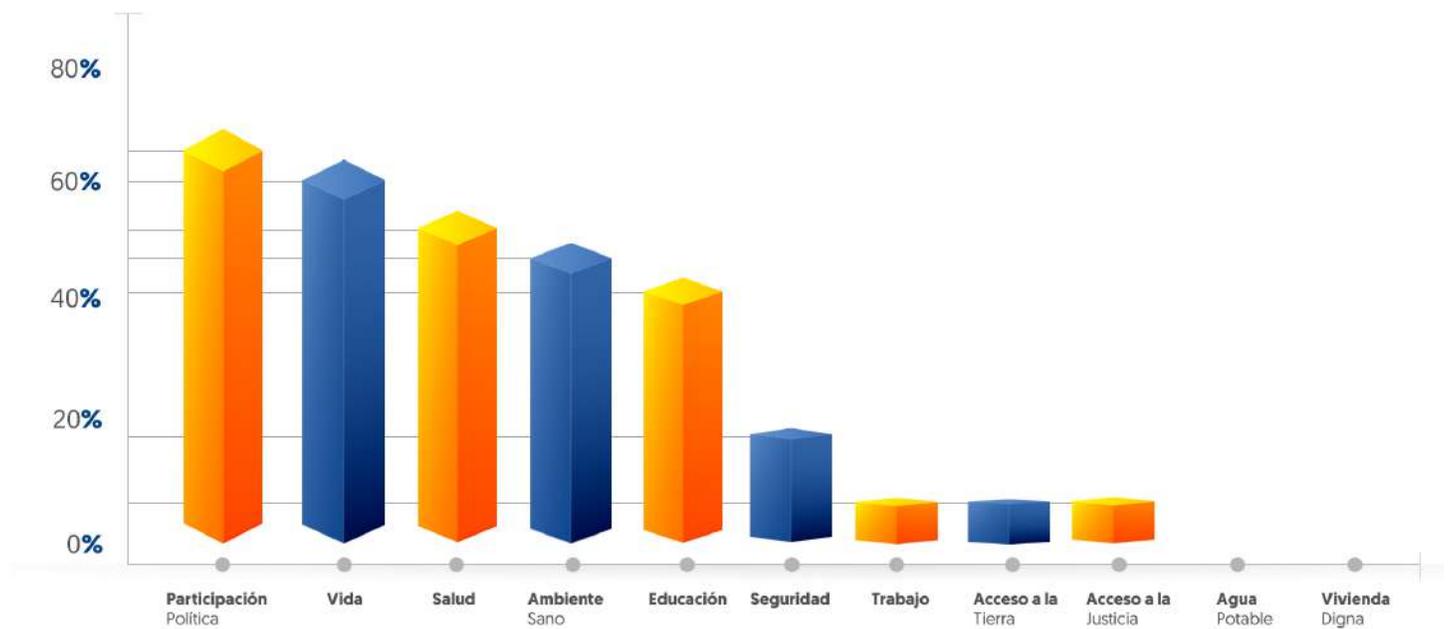


**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

Vale mencionar que el 90% de la población encuestada respondió que no tiene acceso a agua potable, energía eléctrica o solar. Así mismo, el 100% respondió que tardan más de dos horas para acceder al puesto de salud más cercano, para lo cual deben movilizarse por caballo y moto. En consecuencia, puede afirmarse que la mayor parte de los encuestados presentan necesidades básicas insatisfechas que profundizan sus niveles de vulnerabilidad.

Al indagar por los derechos que el Estado les ha reconocido a su favor, los encuestados señalaron, en su orden, los derechos a la participación política, vida, salud, ambiente sano y educación. Por otra parte, la población considera que el Estado no les ha reconocido el ejercicio material de sus derechos de acceso a la propiedad integral de la tierra, vivienda, agua potable, trabajo y seguridad alimentaria:

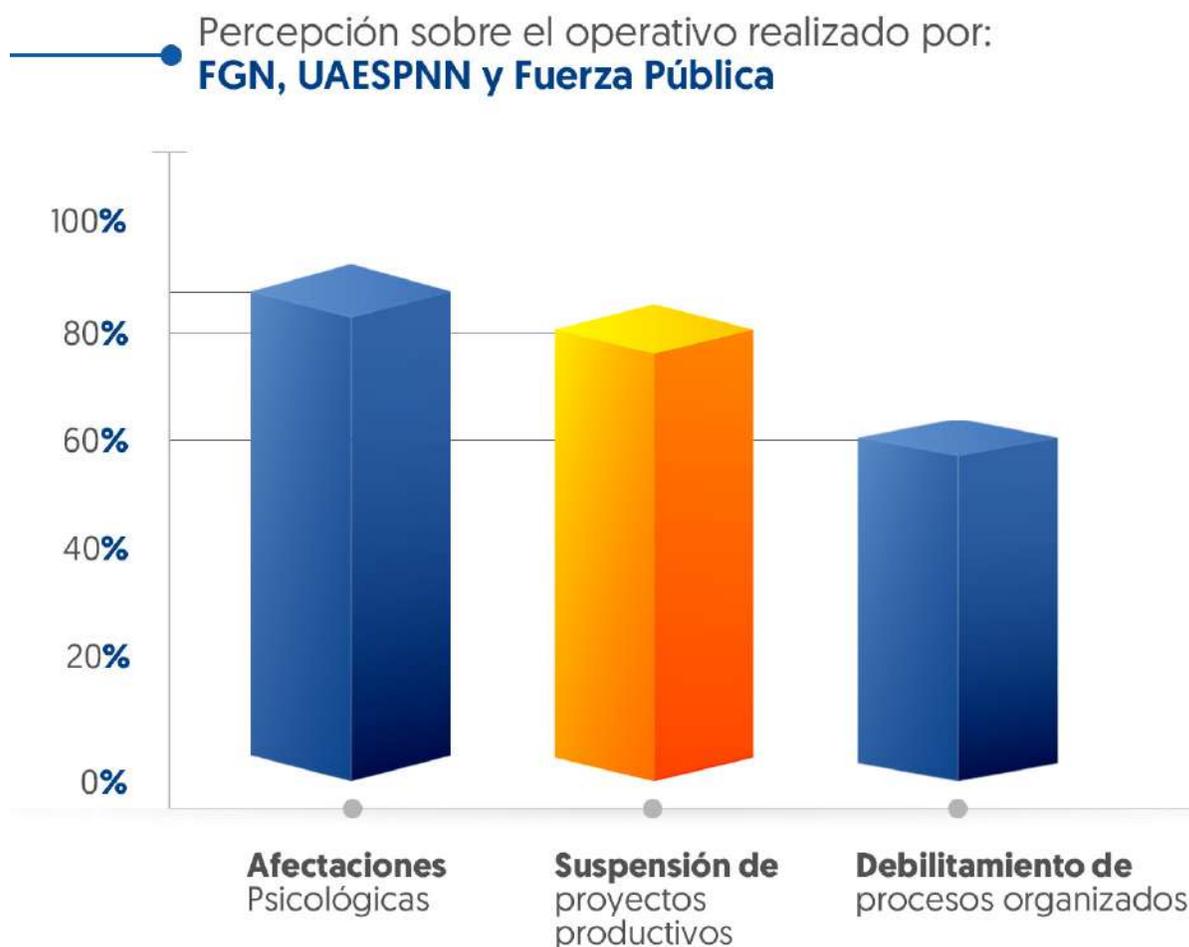
### Derechos que el estado garantiza y reconoce materialmente



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En relación con el operativo interagencial realizado por la Fuerza Pública, el pasado 17 de octubre de 2019, los encuestados dan cuenta del debilitamiento de sus procesos organizativos, pues afirman que, tras la realización del operativo, la comunidad se dispersó y su participación en la Junta de Acción Comunal se vio suspendida de manera indefinida. Así mismo, la población encuestada señaló que en la actualidad se presentan serias dificultades para desarrollar normalmente sus actividades productivas de subsistencia en el territorio, dada la incertidumbre que les asiste el hecho de ser objeto de sanciones ambientales o ser procesados penalmente.

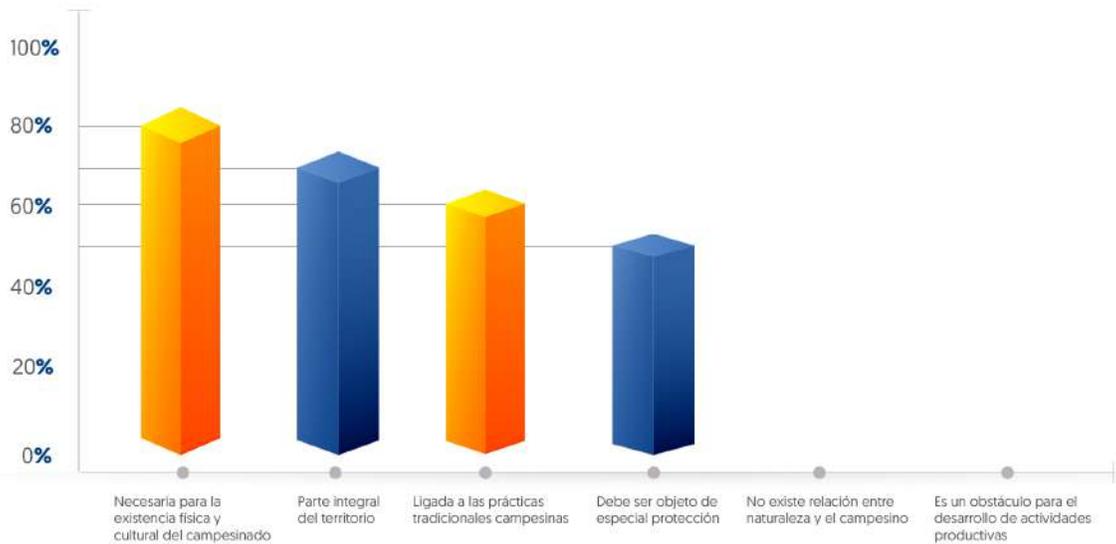
Sin embargo, como se puede observar en la gráfica anterior, a la fecha la población campesina encuestada concluye mayoritariamente que las autoridades competentes, esto es, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Parques Nacionales, Alcaldía municipal y Gobernación departamental, no han adoptado medidas concretas que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos de acceso a la propiedad integral de la tierra, vivienda, agua potable, trabajo y seguridad alimentaria. Por consiguiente, resulta esencial adoptar medidas integrales que permitan gestionar de manera eficaz la problemática estructural asociada con dinámicas de uso, ocupación y tenencia en el área protegida, priorizando la atención de la población campesina que colinda y habita en el Parque Nacional Natural La Paya, bajo condiciones de vulnerabilidad.



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

Al indagar sobre la existencia o no de una relación entre naturaleza y campesinado, todos los encuestados coincidieron en responder afirmativamente. La mayor parte de la muestra [80%] respondió que la naturaleza es necesaria para la existencia física y cultural del campesinado, al igual que es un componente inherente al territorio [66,7%]. De lo anterior se desprende que, los campesinos encuestados reconocen la importancia de conservar la naturaleza por ser parte integral del territorio que habitan, pues de lo contrario, se vería comprometida su economía campesina y la continuidad de sus prácticas culturales y tradicionales.

### ¿Cómo entiende su relación con la naturaleza?



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En lo referente a los conflictos que se presentan en el territorio, la población encuestada da cuenta de tensiones suscitadas por ausencia de medidas institucionales que fomenten el acceso de los campesinos a la tierra; prohibición de actividades productivas en la zona; e incumplimiento de compromisos institucionales adquiridos con los campesinos, en el marco de mesas de diálogo constituidas para gestionar las dinámicas de uso, ocupación y tenencia en áreas colindantes y al interior del Parque Nacional La Paya.

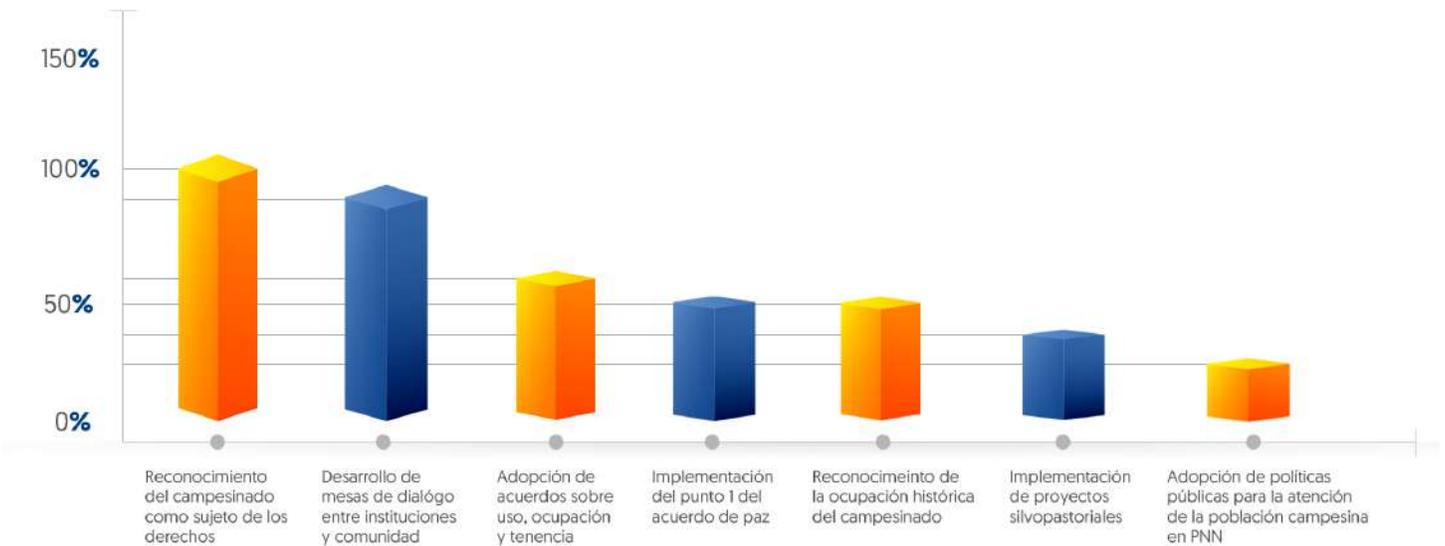
### Tipo de conflictos que se presentan en el territorio



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En cuanto a las propuestas comunitarias que contribuirían al tratamiento de los conflictos socioambientales que se presentan en el territorio, la comunidad coincide mayoritariamente en la necesidad del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos por parte de las autoridades ambientales. En segundo lugar, señalaron que la realización de mesas de concertación para la adopción de acuerdos en materia de uso, ocupación y tenencia, resulta esencial para la gestión efectiva de las tensiones que se presentan en la zona de influencia del área protegida. En tercer lugar, concluyeron que el reconocimiento de la ocupación consuetudinaria y la implementación de lo acordado en el punto 1 del Acuerdo Final, contribuiría a la solución de las conflictividades que se presentan por las dinámicas campesinas de aprovechamiento de los recursos naturales.

### Propuestas para la gestión de los conflictos que se presentan en el territorio

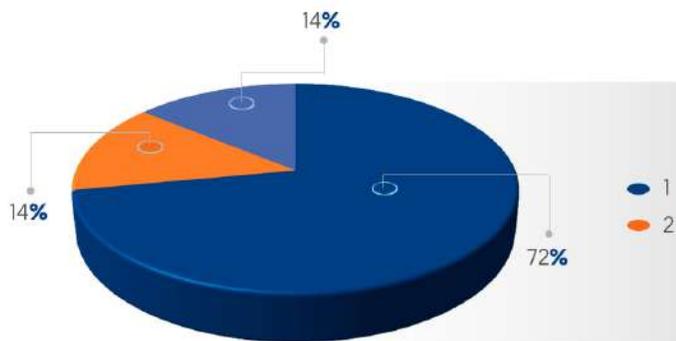


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

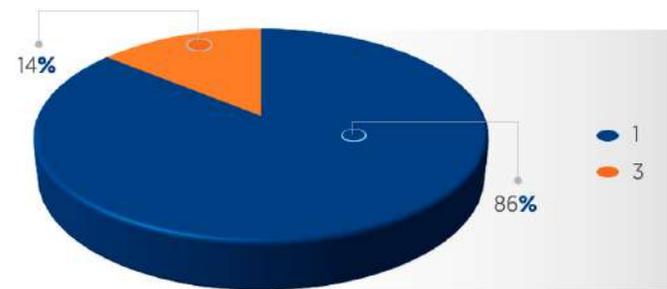
### 2.7.3.3. Dimensión institucional:

A la población encuestada se le pidió calificar en la escala de uno [deficiente] a cinco [excelente] la labor que desarrollan diferentes autoridades públicas del orden nacional y local, en lo referente a la atención de sus necesidades básicas e intervención efectiva en el tratamiento de los conflictos socioambientales que se presentan en la zona de influencia del Parque Nacional La Paya. A continuación, se ilustra la percepción institucional de entidades públicas:

#### Agencia Nacional de Tierras

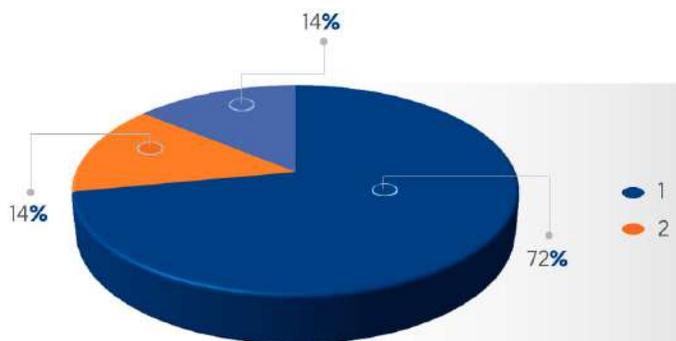


#### Unidad de Parques Nacionales

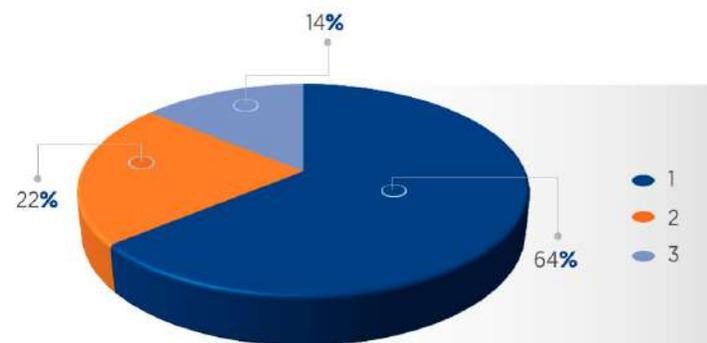


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

#### Alcaldía municipal Puerto Leguízamo



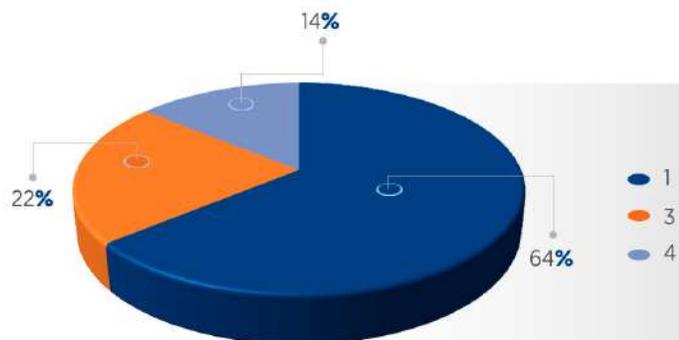
#### Gobernación Putumayo



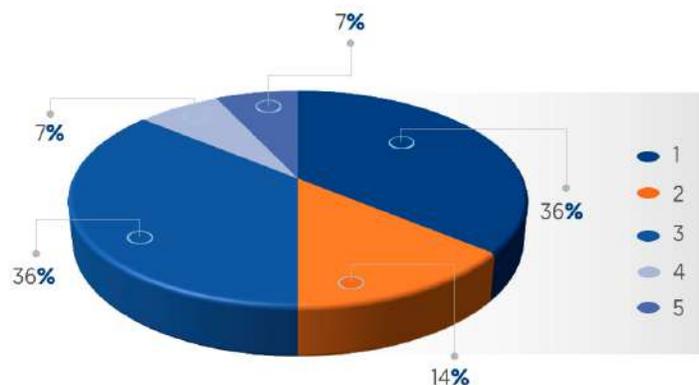
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020



### ICBF

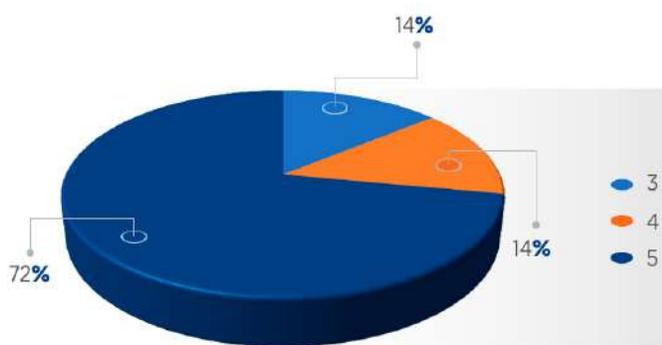


### Personería municipal

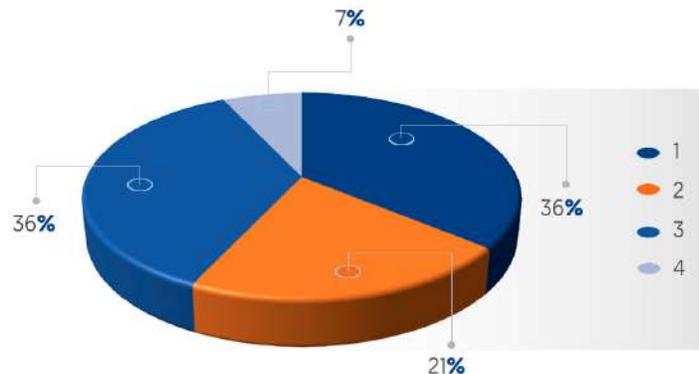


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

### Defensoría del Pueblo



### Procuraduría General de la Nación



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

Como puede evidenciarse, las entidades con la percepción más baja en términos de gestión de la conflictividad socioambiental y atención de necesidades básicas, corresponden en su orden a la Alcaldía de Puerto Leguízamo, Unidad de Parques Nacionales Naturales y Agencia Nacional de Tierras, lo cual denota la necesidad de avanzar en la implementación efectiva de los deberes constitucionales que le corresponde atender a dichas entidades para la realización material de los derechos reconocidos a favor de la población campesina, entre ellos, acceso a tierras, implementación de proyectos productivos, vivienda digna, alimentación adecuada, acceso a agua potable y saneamiento básico.



#### 2.7.4. Conclusiones:

1. Con anterioridad a la constitución del Parque Nacional Natural La Paya se registran antecedentes históricos de poblamiento, los cuales se remontan al período comprendido entre 1930 a 1950, donde tuvo lugar un fenómeno de colonización, caracterizado por el desarrollo agrícola y ganadero en la región.
2. A pesar de los antecedentes históricos de colonización, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales ha caracterizado socialmente cinco (5) de treinta (30) veredas que se encuentran localizadas en la zona de influencia de del Parque Nacional La Paya, encontrándose pendiente la elaboración de un diagnóstico poblacional en la vereda El Triunfo, donde se llevó a cabo el operativo interagencial por la presunta comisión de delitos de daño a los recursos naturales e invasión de área de especial importancia ecológica [artículos 331 y 337 del Código Penal].
3. La Unidad de Parques Nacionales presenta un rezago en la adopción de acuerdos de uso, ocupación y tenencia con familias campesinas, que continúan ejerciendo actividades de ocupación y aprovechamiento al interior o en áreas colindantes al Parque Nacional Natural La Paya. A la fecha, dicha entidad da cuenta de compromisos institucionales en materia de reubicación, acceso a vivienda rural y financiamiento de proyectos productivos, adquiridos en el año de 1997 con ochenta y cinco (85) familias, quienes a la fecha se encuentran a espera de la materialización de dichas acciones acordadas.
4. Pese al operativo realizado por Fiscalía, Fuerza Pública y Unidad de Parques Nacionales Naturales, el pasado 17 de octubre de 2017, las familias campesinas se han asentado nuevamente en la vereda El Triunfo ante la falta de oportunidades laborales en la cabecera municipal de Puerto Leguízamo. Sin embargo, a la fecha no han recibido ningún apoyo económico por parte de los entes territoriales ni de las autoridades del nivel nacional, a pesar que la Alcaldía municipal ha verificado in situ su situación de vulnerabilidad, caracterizada por la ausencia de acceso a alimentación adecuada, agua potable, saneamiento básico y energía.
5. La población campesina de la vereda El Triunfo considera que los conflictos sociambientales derivados de las dinámicas de uso, ocupación y tenencia en el área de influencia del Parque Nacional Natural La Paya, deben ser gestionados por las autoridades ambientales e instituciones de tierras, desde una perspectiva fundada en la participación comunitaria y en la deliberación de doble vía. En este sentido, se plantea la necesidad de garantizar que el campesinado participe de manera activa en la formulación y adopción de programas, planes y políticas que fomenten la armonización de los fines de conservación ambiental con el desarrollo de economías campesinas.

Para lograr dicho propósito, la población campesina hace un llamado para que las autoridades públicas reconozcan al campesinado como sujeto colectivo de derechos amparado por una protección constitucional reforzada, en lugar de ser identificados como depredadores ambientales que carecen de relacionamiento con el territorio.

6. Sin duda, la conservación de estos ecosistemas estratégicos, dada su indiscutible importancia para la vida, resulta un fin constitucionalmente válido. Sin embargo, su consecución no puede conducir al sacrificio de derechos constitucionales de quienes consuetudinariamente han ocupado el área protegida incluso con anterioridad a su declaratoria.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo estima que las autoridades ambientales y las instituciones de tierras deben llevar a cabo un ejercicio de armonización concreta de principios desde la perspectiva de la justicia ambiental, la cual parte del reconocimiento de un trato justo, así como de una distribución proporcional de cargas y beneficios en la implementación de políticas ambientales que tengan incidencia en la esfera social, económica y cultural de la ciudadanía.

Bajo este supuesto, cualquier impacto negativo que sea causado a las poblaciones más vulnerables en razón a la puesta en marcha de programas ambientales, requiere de la adopción de medidas compensatorias que permitan mitigar o restablecer la carga injustificada y desproporcionada impuesta, para lo cual es imperativo garantizar un componente de participación ciudadana en la gestión para la protección y conservación del Parque Nacional Natural La Paya.

De ahí que, garantizar la participación de las comunidades campesinas en las decisiones que les afecte, resulta clave para evitar escenarios de conflictividad y ruptura de confianza frente a la institucionalidad, razón por la cual el Estado debe responder a la deuda histórica que tiene con el campesinado, reconociendo ese déficit de protección tangible en el goce efectivo de sus derechos y concertando alternativas en materia de reasentamiento, promoción al desarrollo de actividades silvopastoriles, constitución de Zonas de Reserva Campesina, adopción de programas de pago por servicios ambientales e incentivos a la restauración, entre otras, conforme a los derroteros contenidos en el punto 1 del Acuerdo Final.

### **2.7.5. Recomendaciones:**

#### **2.7.5.1. A la Unidad Nacional de Parques Nacionales Naturales:**

- Atender de fondo la solicitud formulada por la comunidad campesina de la vereda El Triunfo (municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo), realizando una verificación social de los límites del Parque Nacional Natural La Paya en concurrencia con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, con el objeto de determinar si dicha vereda se encuentra en la zona de amortiguación o al interior del área protegida.
- Adelantar acciones en materia de caracterización de la comunidad campesina asentada en la vereda El Triunfo (municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo), con el fin de contar con un diagnóstico social que facilite la identificación e implementación de alternativas en materia de reasentamiento; reconocimiento de mejoras; compra de predios de propiedad privada; promoción al desarrollo de actividades silvopastoriles; constitución de Zonas de Reserva Campesina; adopción de programas de pago por servicios ambientales; incentivos a la restauración, entre otras.

- Propiciar espacios de concertación con la comunidad campesina de la vereda El Triunfo (municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo), a fin de adoptar acuerdos de uso, ocupación y tenencia en el área protegida, desde un criterio de justicia ambiental, distribución equitativa de cargas públicas, armonización de los derechos comprometidos en el caso concreto y cumplimiento de los postulados esenciales contenidos en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final, denominado “cierre de la frontera agrícola”.
- Identificar las necesidades insatisfechas de la población de la vereda El Triunfo (municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo), adoptando medidas en materia de fomento a la educación media y universitaria, adopción de programas de vivienda rural, apoyo con mercados y disposición de acceso a agua potable y energías renovables.

### **2.7.5.2 A la Agencia Nacional de Tierras:**

- Adelantar programas de reubicación y de acceso a tierras a favor de la comunidad campesina de la vereda El Triunfo (municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo), en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se expiden medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, donde se reafirmó la potestad de adelantar programas de reasentamiento para comunidades campesinas, con el propósito de proteger el ambiente, sustituir cultivos de uso ilícitos y fortalecer la producción alimentaria.

### **2.7.5.3. A la Gobernación de Putumayo y Alcaldía municipal de Puerto Leguízamo:**

- Adoptar medidas que redunden en el ejercicio efectivo y oportuno al derecho fundamental a la salud a favor de la comunidad campesina de la vereda El Triunfo (municipio de Puerto Leguízamo – Putumayo), entre ellas, programación periódica de brigadas de salud y disposición de un puesto de salud cercano para atender emergencias.



# **3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPESINADO EN COMPLEJOS DE PÁRAMO – EL CASO DE LOS COMPLEJOS DE PÁRAMO EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA<sup>110</sup>**



<sup>110</sup>La presencia de comunidades campesinas en zonas de páramo en Colombia ha estado marcada por un proceso de colonización que a la fecha han construido unas formas particulares de habitar el territorio, tanto así que se habla de una cultura y vida campesina arraigada a las zonas de páramo; no solo asociada al tipo de producción agrícola de la alta montaña, sino también a las prácticas culturales que estos sujetos han ido tejiendo en su relación con el suelo, las fuentes de agua, la música entre otros, constituyendo así una vida e identidad del campesino paramuno que ya es reconocida a nivel nacional, y que marca unas fuertes diferencias en relación al campesinado de las zonas costeras del país, de las zonas andinas, entre otras.

Todo ello ha suscitado en la última década un debate importante en la academia, las entidades de gobierno, organizaciones no gubernamentales y el Ministerio Público sobre la manera cómo administrar las zonas de páramo y como armonizar la vida campesina con los derechos colectivos que poseen las zonas de páramo por ser áreas de protección ambiental a nivel nacional. De acuerdo con el Fondo Mundial para la Naturaleza, la mayoría de los ecosistemas de páramo se encuentran en la cordillera de los Andes y en Colombia se concentran el 49% de los páramos de Suramérica<sup>111</sup>. Ello ha generado que se centren esfuerzos de carácter gubernamental e internacional encaminados a la defensa de los ecosistemas paramunos, en tanto son reservas hídricas vitales, al representar el 70% del agua que consumen los colombianos.

En este sentido, este capítulo tiene como objetivo presentar 1) el contexto histórico y jurídico de la normatividad vigente respecto a los páramos en

<sup>110</sup> Autora: Myriam Katherine Salcedo García. Contratista. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

<sup>111</sup> Procuraduría General de la Nación (2018). Evaluación normativa, social y ambiental de los páramos en Colombia. Informe preventivo 003 de 2018

Colombia, la jurisprudencia constitucional y entidades competentes, 2) un breve esbozo de la historia de colonización de los páramos en el país, dando cuenta de la importancia que ha tenido la presencia del campesinado en estos ecosistemas y como en ellos se han ido articulando procesos de organización campesina de gran importancia a nivel nacional – Como el caso del páramo de Sumapaz-, 3) un análisis a la fecha de la gestión institucional respecto a las tensiones existentes en estos ecosistemas entre los habitantes paramunos y la normatividad ambiental, y la garantía de los derechos humanos de las comunidades campesinas, elaborado a partir de las solicitudes y requerimientos de la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras a dichas entidades y 4) análisis del estudio de caso de los páramos de Cundinamarca, con especial énfasis en el Páramo de Sumapaz, para lo cual durante 2020 se han adelantado reuniones con líderes, lideresas y organizaciones campesinas de base que habitan el páramo de Sumapaz, personeros municipales y entidades de gobierno con alta presencia en la zona, a partir de lo cual ha sido posible la identificación de problemáticas, tensiones y la generación de recomendaciones a la luz de la efectiva garantía de los derechos humanos del campesinado habitante de páramo del país.

### 3.1 Antecedentes -contexto histórico y jurídico

Los páramos constituyen un ecosistema de humedales alpino neotropical, que cubre aproximadamente la región alto andina de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú. En Colombia los páramos cuentan con la vegetación y flora más variada, en comparación con los demás países de América Latina<sup>112</sup>. Su proceso evolutivo a nivel geológico, biogeográfico y biológico determinan una composición ecológica altamente sensible a

<sup>112</sup> R. Hofstede et al, [2003]. Los páramos del mundo. Global Peatland Initiative, UICN, Quito - Ecuador

la intervención antrópica, siendo dicho tensor, el principal factor de desequilibrio y conservación ecológica del páramo.

Los páramos son islas biogeográficas. Todos los ecosistemas del mundo que evolucionaron en aislamiento geográfico son ecosistemas frágiles porque dada esta característica no fueron sometidos a disturbios permanentes y no desarrollaron adaptaciones especiales para resistir diferentes tipos de ellos, y por consiguiente sus umbrales de resistencia y resiliencia son muy bajos<sup>113</sup>

Esta perspectiva sobre los páramos como un ecosistema frágil con una alta afectación por la presencia antrópica, cobro gran relevancia en las políticas elaboradas a nivel nacional en relación al cuidado y protección de los páramos del país. Ello puso en tensión la presencia de comunidades en los páramos y las labores de sustento de las mismas, versus la capacidad de adaptación y resiliencia de estos ecosistemas. La normatividad nacional tuvo entonces un fuerte énfasis en la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos que deben velar por una protección jurídica y especial, particularmente por la importancia del área paramuna de Colombia a nivel mundial. Para el análisis de dicha normatividad se presenta a continuación un recuento de esta, desde la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 1993.

El primer y más importante antecedente que dio paso a la creación de un Ministerio para tratar los temas ambientales, tiene que ver con los tratados internacionales ratificados por Colombia a inicios de los años 90. Algunos de estos son el Convenio de Ramsar sobre los humedales de importancia internacional, la Convención de Lucha contra la Desertificación, La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Decla-

113 O. Vargas (2013). Disturbios en los páramos andinos. Visión socio – ecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana.

ración de Rio de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>114</sup> y el Convenio de diversidad biológica.

### 3.1.1 Reglamentación Jurídica

La ratificación de tratados internacionales en materia de protección ambiental condujo a la creación y puesta en marcha de una normativa que involucrase no únicamente a los entes del nivel nacional, sino también departamentales y municipales. En materia de páramos el desarrollo normativo se ha dado de la siguiente manera:

1. **Ley 99 de 1993** por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones<sup>115</sup>. En esta se estipula que las zonas de páramo, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de especial protección y que un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos<sup>116</sup>.

El artículo 23 reguló lo concerniente a las Corporaciones autónomas regionales definiendo en el artículo 30 que su objeto sería el

114 La cual representa uno de los antecedentes más importantes de la Ley 99 de 2003

115 Posteriormente se emitió la Ley 373 de 1997 por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. En esta el artículo 16 referente a la protección de zonas de manejo especial, menciona que [...] se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y administrativas de la jurisdicción correspondiente, para iniciar su proceso de recuperación, protección y conservación. A esta Ley se sumó la Ley 812 de 2003 mediante la cual se transfirió competencias de compra de predios para el uso eficiente y ahorro de agua a las entidades territoriales

116 Ley 99 de 2003

de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las directrices del Medio Ambiente, así como ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

- 2. Programa Nacional para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña, en 2002** que tuvo como objetivo principal propender por orientar a nivel nacional, regional y local la gestión ambiental en ecosistemas de páramo y adelantar acciones para su manejo sostenible y restauración, mediante la ejecución de subprogramas dirigidos a generación de conocimiento, planificación ambiental del territorio, restauración ecológica en ecosistemas de páramo, alternativas de manejo y uso sostenible de los ecosistemas de páramo.
- 3. Resolución 769 de 2002** Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. En esta se dio facultad a las Corporaciones y autoridades ambientales para que estudiaran el estado actual de los páramos de su jurisdicción.
- 4. Resolución 893 de 2003** en la que se establecen los parámetros para los estudios ordenados por la Resolución 769 de 2002. Frente a la caracterización socioeconómica se debía hacer un estudio detallado que diera cuenta de la territorialidad existente en las áreas de influencia del páramo, así como dar cuenta de los diferentes tipos de uso del suelo y tenencia de la tierra<sup>117</sup>.

117 Humboldt Instituto, [2015]. *Protección de páramos y derechos campesinos: Aportes jurídicos y de política*

- 5. Decreto 2372 de 2010** mediante el cual se reglamenta además la Ley 165 de 1994, 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. Este Decreto con relación a los páramos refiere en su artículo 29 que:

*“Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de especial protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el decreto. Artículo 29 Decreto 2372 2010”*

- 6. Ley 1382 de 2010** por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 del código de minas. A pesar de que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-366 de 2011, esta refiere que los ecosistemas de páramo son zonas excluibles de minería. Además, que estos se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto Alexander Von Humboldt.

Su demanda ante la Corte fue motivada en razón de la falta de consulta previa con las comunidades étnicas. No obstante, consciente de las salvaguardas ambientales que se perdían con la caída de la Ley, La Corte difirió los efectos de la inexecutable; aunque la declaró inconstitucional, dijo que la ley seguiría vigente por dos años dando tiempo al Congreso para expedir una nueva reforma al Código de Minas. Tras dos años esta Ley no fue emitida nuevamente, lo que trajo consigo que en la Ley 1450 de 2011 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se hiciera énfasis a la prohibición de minería en zonas de páramo, sin embargo, también dejó de lado la posibilidad de llevar a

cabo actividades agropecuarias:

*En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta cuanto se cuente con cartografía más detallada. Artículo 202 Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*

El artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo dispuso además que las Corporaciones Autónomas regionales, los centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarían el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, y que los ecosistemas de páramos y humedales deberían ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente.

A pesar de la prohibición de actividades agropecuarias, la Ley en mención no dejó claro el procedimiento a implementar para llevar a cabo dicha prohibición; por el contrario se iniciaron en la mayoría de páramos a nivel nacional el proceso de delimitación, encontrando en la mayoría de estos una oposición de parte de las comunidades campesinas del país quienes no tenían pleno conocimiento de cómo esta normativa iba afectar el proceso de producción agrícola que ya venían realizando hace décadas.

- 7. Resolución 937 de 2011:** Por medio de la cual se adoptó la cartografía elaborada a escala 1:25.000 proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander Von Humboldt para la identificación y delimitación de los ecosistemas de páramos.

- 8. Resolución 2090 de 2014** por medio del cual se delimita el páramo jurisdicciones- Santurbán Berlín y se adoptan otras determinaciones. Su delimitación fue la primera realizada desde la expedición de la Ley 1450 de 2011. La Resolución da cuenta de la presencia de aproximadamente 8.965 personas que habitan dentro del área y que se dedican principalmente al cultivo de papa, cebolla y mora, aportando el municipio de Tona alrededor del 90% de la producción de cebolla del departamento de Santander. En esta se solicita que el ordenamiento del páramo sea realizado por la Corporación ambiental del departamento, delimitando los usos a partir de zonas de preservación, restauración y uso sostenible. En el siguiente apartado se analizará más a fondo como se dio este proceso a partir de la entrada en vigencia de esta Resolución y como ello entro en contraposición con las actividades agropecuarias del campesinado de la zona especialmente por la ausencia de un proceso participativo en la delimitación del páramo en mención.

- 9. Ley 1753 de 2015** por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En su artículo 20 referente a las áreas de reserva para el desarrollo minero se mantiene vigente lo referido en la Ley 1455 de 2011 respecto a que no podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales. Así mismo el artículo 173 sobre la protección y delimitación de páramos reitera que no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Refiere además que:

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y*

*Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición. Parágrafo 1 artículo 173 Ley 1753 de 2015*

**10. Ley 1930 de 2018:** por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. Su objeto ha sido establecer como ecosistemas estratégicos de los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento. Esta normativa mediante la cual se rige toda gestión que actualmente se realice en las zonas de páramo, presenta una reglamentación que reviste importancia por lo que merece un análisis más profundo que será presentado en el siguiente apartado, en tanto de esta se derivan gran parte de las actuaciones de las entidades de gobierno dirigida a la presencia de comunidades campesinas en zonas paramunas.

### **3.1.2 Análisis de las medidas normativas a la luz de la garantía de derechos de las comunidades campesinas**

La normativa mencionada previamente ha tenido un desarrollo con un auge mayor en la década de los 90 y 2000, esto debido al panorama que a nivel internacional se posesionó con relación al cuidado y protección del medio ambiente y los recursos naturales. De allí la creación de toda una institucionalidad en Colombia destinada a la protección ambiental de las zonas declaradas como tal, y por ende la inversión de presupuesto nacional para procesos de delimitación, zonificación e investigación enfocadas a mejorar la formulación de políticas públicas de orden nacional para la salvaguarda y protección de ecosistemas frágiles

como el caso de los páramos. Sin embargo, un elemento de disputa ha sido siempre la forma de armonizar dicha normativa proteccionista y de conservación con las prácticas culturales y sociales ya arraigadas a estos ecosistemas de alta protección. Y en dicha disputa los derechos asociados a la propiedad privada, uso y tenencia del suelo y actividades productivas han suscitado de un amplio debate que ha llevado inclusive al pronunciamiento de la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, y que además ha desencadenado en acciones de tutela de parte de las comunidades campesinas en aras de salvaguardar sus derechos y la posibilidad de continuar siendo habitantes tradicionales de estas zonas, como se verá en el siguiente apartado.

A continuación, se presenta un breve esbozo de la jurisprudencia frente a la protección de los ecosistemas protegidos, seguido de un análisis general de la Resolución 2090 de 2014, Sentencia T-361 de 2017 (como uno de los antecedentes en materia jurisprudencial más importantes frente a la protección del derecho a la participación del campesinado en delimitación de páramos), el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado frente a la prohibición de actividades agropecuarias que trata la Ley 1450 de 2011 y la Ley 1930 de 2018 .

#### **3.1.2.1 Resolución 2090 de 2014**

En diciembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la resolución 2090 de 2014 mediante la cual se adopta la delimitación del complejo Santurbán- Berlín. El ordenamiento del páramo quedó a cargo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) quienes contaban con tres años para la definición de usos del suelo y actividades permitidas a partir de la delimitación de tres zonas: a) zonas de preservación, en la que se incorporan áreas que por sus condiciones naturales y

su fragilidad ecológica han de mantenerse ajenas a la transformación de sus estructuras naturales a partir de las intervenciones humanas, b) zonas de restauración, las cuales deben ser restauradas para mejorar el flujo de los servicios ecosistémicos del páramo y c) zonas de uso sostenible en la que se incorporan áreas que por sus características deberán ser manejadas de manera que las actividades productivas que allí se lleven a cabo aporten el flujo de los servicios ecosistémicos.

Respecto a las directrices para actividades agropecuarias, la Resolución definió en su artículo 4 que no se permitiría el avance de actividades agropecuarias al interior del páramo, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 y que las entidades territoriales en conjunto con las Corporaciones Autónomas regionales avanzarían en el diseño, capacitación y financiación de sustitución y actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011.

Esta Resolución reconoció además la importancia económica para la región del municipio de Tona, parte de la jurisdicción del páramo de Berlín, el cual a la fecha aportaba un 90% de la producción de cebolla de rama en la región; así como dio cuenta de la posibilidad de que en el marco del cumplimiento se generaran tensiones entre la protección de los recursos naturales y el respeto por los derechos y libertades constituidos a favor de los particulares, lo que implicaba la necesidad de armonizar las diferentes tensiones que se puedan generar entre estos, sin sacrificar las necesidades de las poblaciones que los habitan. Esta reglamentación se consideró de avance en materia de las directrices que deberían llevar a cabo las Corporaciones Autónomas Regionales para la zonificación y ordenamiento de los páramos, en búsqueda de su delimitación, empero esta quedó sin efecto en razón de la Sentencia T-361 de 2017.

### 3.1.2.2 T-361 de 2017

La Corte Constitucional emitió la Sentencia T-361 de 2017 en razón de una acción de tutela contra el acto administrativo 2090 de 2014 por medio del cual se delimitó el páramo de Santurbán. Ello en razón de una vulneración al derecho fundamental de la participación de las comunidades habitantes del páramo. Al respecto la Sentencia refiere que

“El MADS vulneró el derecho a la participación ambiental de los peticionarios y de toda la comunidad de la zona de influencia del Páramo de Santurbán, porque desconoció facetas esenciales de ese principio, a saber: i) el acceso a la información, pues no facilitó ni divulgó el proyecto de acto administrativo cuestionado; ii) la participación pública y deliberativa de la población, en la medida en que la intervención ciudadana no incluyó a todos los afectados con la decisión de delimitación del Páramo de Santurbán. Es más, el MADS no efectuó una convocatoria pública y abierta para entablar un diálogo con la comunidad; y iii) el procedimiento de expedición de la resolución en comentario careció de espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos”.

Esta Sentencia dejó sin efecto la Resolución 2090 de 2014 como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esta decisión. Así mismo ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que en el término de un año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el páramo en las jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo.

Lo resuelto mediante esta Sentencia puso en evidencia la ausencia en materia de participación de las comunidades campesinas al interior de

los procedimientos para la delimitación de los complejos de páramos del país y es que si bien la Resolución 2090 reconocía a grandes rasgos la presencia de comunidades al interior del páramo y su importancia en términos económicos, el no contemplar su participación y por ende las propuestas que de allí se pudieran suscitar frente a lo dispuesto en materia de ordenamiento del territorio, generaría un panorama de conflictos que al contrario de armonizar la normatividad ambiental con la presencia campesina, traería mayores tensiones al interior del territorio.

La Defensoría del Pueblo ha hecho seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y a las actuaciones allí ordenadas en materia de la formulación de una nueva delimitación. Al respecto llama la atención que tras tres años de emitida la Sentencia no se ha finalizado el proceso de delimitación del páramo de Santurbán, generando un vacío jurídico respecto a cuál debe ser el procedimiento a seguir en materia de ordenamiento territorial de este páramo. En oficio dirigido a la Personería Municipal de Tona de Parte de la CDMB se menciona que:

“ *La zonificación y régimen de usos del páramo Santurbán Berlín no se ha realizado aún, una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- concluya la nueva delimitación del ecosistema de páramo de conformidad con los ordenados en la Sentencia T-361 de 2017, la CDMB retomará el proceso de formulación de la zonificación y régimen de usos*<sup>118</sup>.

El caso del páramo de Santurbán ha dejado a la luz una serie de inquietudes que han surgido de la normatividad en materia de páramos en el país,

118 Oficio Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB dirigida a la Personería Municipal de Tona Santander, de fecha 03 de mayo de 2019.

y es que, tras tres años de emitida la Resolución 2090 de 2014 -antes que quedara sin efecto por la Sentencia- no se dio ningún avance significativo en materia de zonificación en Santurbán, además, el precedente que generó la Ley 1450 de 2011 frente a la prohibición de actividades agropecuarias generó un vacío jurídico y normativo frente a las acciones de las comunidades campesinas de las zonas de páramo pues para muchas de estas no ha sido claro cuál es el proceso a seguir frente a las actividades que se pueden o no realizar, cuál será el procedimiento a seguir para las actividades de restitución y reconversión y las garantías de continuidad de las comunidades campesinas especialmente en aquellas zonas que fuesen zonificadas de preservación y conservación. Sobre este asunto la Defensoría del Pueblo ha analizado los vacíos de la normatividad vigente respecto a los derechos de las comunidades campesinas, aspecto que por su importancia para los fines de este informe será tratado en un apartado más adelante.

Ahora bien, a pesar de las demoras presentadas para el efectivo cumplimiento de lo resuelto en la Sentencia, esta ha servido como referente para el pronunciamiento frente a la participación de las comunidades campesinas en otras zonas de páramo. Ejemplo de ello es la decisión tomada en 2019 el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá respecto a la acción de tutela interpuesta por representantes del campesinado de Sumapaz, por medio de la cual se dejó sin efecto la Resolución 1434 del 14 de julio de 2017<sup>119</sup> debido a que se expidió sin la par-

119 Por medio de la cual se delimita

tipación de los accionantes y los demás afectados con la decisión, lo que impide que pueda ser ejecutada por el MADS.

### **3.1.2.3 Concepto del Consejo de Estado frente a la prohibición del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011**

Un importante referente que dio paso posteriormente a la evaluación del concepto de prohibición de toda actividad agropecuaria en los páramos tiene que ver con la respuesta del Consejo de Estado ante solicitud del Ministerio de Ambiente. En esta, el Consejo de Estado señala que existen argumentos para aplicar la prohibición de forma inmediata en virtud de la protección constitucional al ambiente como asunto de interés general que debe prevalecer sobre el particular y de la facultad del Estado de limitar las actividades económicas, pero al mismo tiempo destaca la importancia de tener en cuenta algunos elementos normativos que operan en favor del reconocimiento de las situaciones existentes antes de la prohibición del artículo 202. Esto pues las restricciones impuestas a las personas por razones de interés general tienen como límite el núcleo esencial de las garantías y los derechos individuales [C-623 de 2004]<sup>120</sup>.

El Consejo de Estado centra su análisis en dos elementos fundamentales; por un lado, la protección de la propiedad, la seguridad jurídica y la confianza jurídica y por otro la perspectiva de la responsabilidad del estado por el rompimiento de las cargas públicas por expedición de leyes de interés general que sacrifiquen situaciones particulares y concretas y para las cuales no se ha establecido régimen transitorio. Además de ello, el Consejo de Estado menciona que la sostenibilidad global, debe tener en cuenta además la situación de las personas que habitan o explotan legalmente dichos territorios, con el fin de evitar,

que la implantación de la prohibición no genere responsabilidad estatal. Finalmente afirma que la protección del campo y de la vida campesina como bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Para ello toma como referencia la sentencia T-348 de 2012 y C-644 de 2012 mediante las cuales la Corte Constitucional ha establecido que “hay un deber estatal de proteger las prácticas tradicionales de producción de grupos minoritarios (indígenas, afros y campesinos), y que en las decisiones sobre desarrollo sostenible se da prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente.

### **3.1.2.4 Ley 1930 de 2018**

Si bien esta ya fue referenciada anteriormente, se trae nuevamente a colación pues presenta cuatro elementos novedosos que a lectura de la Defensoría del Pueblo pueden servir de avance normativo en cuánto a la protección de los derechos de las comunidades campesinas en el país:

1. Elimina de la prohibición de actividades al interior del páramo las referentes a labores agropecuarias
2. Incluye la obligación de llevar a cabo saneamiento predial liderado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), La Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) Parques Nacionales Naturales y demás entidades competentes
3. Pone en marcha programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011.
4. Incluye un enfoque poblacional mediante el cual busca el diseño de alternativas dirigidas a los habitantes tradicionales del páramo teniendo en cuenta su caracterización, análisis de uso, tenencia y ocupación del territorio.

120 Humboldt Instituto, [2015]. *Protección de páramos y derechos campesinos: Aportes jurídicos y de política*

Parte del seguimiento y análisis liderado por la Defensoría del Pueblo en cuanto a la garantía de derechos de las comunidades campesinas paramunas durante 2019 y 2020 tiene que ver con la revisión del cumplimiento de las obligaciones mencionadas en la presente normatividad, y aunque se considera de gran relevancia contar con una reglamentación en la que se reconozca la importancia del campesinado en las zonas de páramo como agentes de cuidado y protección de este ecosistema, su poco avance sumado a los diferentes instrumentos normativos y su poca armonización entre los mismos permite dar cuenta de una constante vulneración a los derechos de las comunidades allí asentadas.

### 3.1.2.5 Sobre el deber especial de protección de la población campesina en zonas de páramo

Una de las causas de la expansión de la frontera agrícola en zonas de páramo por parte de comunidades campesinas, ha sido el poco avance que han tenido de parte de las entidades del Gobierno Nacional la materialización de los mandatos constitucionales de acceso progresivo a la propiedad rural, pues a hoy las estructuras de concentración de la misma permanecen intactas. Tanto así que el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final) reconoce que la verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, y la garantía del acceso progresivo a la propiedad rural, a partir de la regularización y democratización de la misma.

Estas condiciones de inequidad en el acceso a la tierra en Colombia, generaron – entre otras razones que se explicarán más adelante- la llegada y ocupación de población campesina en zonas protegidas como las áreas de páramo. En este sentido se hace necesario que el Estado Colombiano garantice las condiciones mínimas para que las comunidades campesinas asentadas

en las zonas de páramo gocen de los mismos derechos que en materia de tierra y territorio, alimentación, ambiente sano entre otros, merece esta población. Ya la jurisprudencia constitucional ha reconocido la relación intrínseca entre el derecho al ambiente sano y la protección especial del derecho de la población rural a subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran asentados. Sobre dicha conexión, la Corte ha estipulado lo siguiente:

“El desarrollo sostenible es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad, que debe propender por garantizar la sostenibilidad social la cual “pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”; y la sostenibilidad cultural, que “exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados<sup>121</sup>”.

Además, ha insistido en la importancia de las poblaciones étnicas y campesinas en la protección y prevalencia de estos ecosistemas:

*Las comunidades indígenas, como las negras y las campesinas desarrollan particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales (...). La importancia de estas formas tradicionales de producción es de tal magnitud que la supervivencia de los grupos étnicos depende de que estas prácticas persistan sin ser modificadas por influencias exter-*

Se desprende de ello que las prácticas tradicionales de campesinos en ocasiones constituyen su medio de supervivencia, por lo que es necesario que las normas que las regulen sean especial-

121 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012.  
122 Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1996

mente cuidadosas de no afectar los modos de vida ya construidos por las comunidades en estos ecosistemas.

“Las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas, que, junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales<sup>123</sup>.”

Ahora bien, La Defensoría del Pueblo reconoce que la formulación y ejecución de políticas dirigidas a garantizar la presencia de comunidades campesinas al interior del páramo, debe cumplir con unas características particulares, ello por las siguientes razones:

1. Los páramos son considerados como zonas altamente sensibles y de una importancia ecológica elevada por varias razones; entre estas que presentan unos altos niveles de endemismo<sup>124</sup>, por lo que los ecosistemas paramunos resultan ser zonas de gran diversidad biológica con una numerosa cantidad de especies vegetales y animales adaptadas a esas condiciones climáticas.

123 Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012

124 Se conoce así al estado ecológico de una especie o un grupo de especies la cual es única para una ubicación geográfica definida.

2. El servicio de captura de carbono que prestan los complejos de páramo, el cual es superior incluso al que presta la selva amazónica y que resulta de supremo interés para la lucha en contra de la deforestación y el cambio climático. Estas capas de suelo orgánico de gran espesor, absorben y liberan lentamente el agua, actuando como reguladoras de inundaciones al recargar y descargar paulatinamente los acuíferos, ayudando de esta manera a controlar la erosión y reteniendo sedimentos.
3. Estas condiciones particulares hacen que la presencia y uso excesivo de sus suelos en actividades agropecuarias sin control alguno generen afectaciones negativas para el ecosistemas en tanto 1) el uso de fertilizantes y otros agroquímicos<sup>125</sup> empleados en las actividades agropecuarias, se filtran en el suelo y terminan acumulándose en los acuíferos de los cuales se obtiene en últimas el agua para consumo humano de ciudades como Bogotá<sup>126</sup>, 2) la ganadería, -aun cuando se ha establecido

125 Sobre este punto, se destaca que: “[...] La calidad del suelo y del agua, tanto desde el punto de vista físico-químico, como orgánico y bacteriológico, se ve afectada por la utilización de estos agroquímicos, en especial el de fungicidas e insecticidas. De igual manera, la aplicación de fertilizantes por calendario, unida a excesos en los volúmenes de agua para aplicación de agroquímicos en superficie, contribuye al arrastre y lavado de productos, lo que afecta no solo las condiciones fisicoquímicas sino biológicas de los cuerpos de agua residuales provenientes de las fincas o lotes regados. La carga de sólidos y residuos de plaguicidas para el control de malezas, insectos plaga y enfermedades no es monitoreada ni eliminada y estas aguas no reciben ningún tratamiento previo a su derrame como afluentes a los cuerpos de agua”. Cfr. Entorno territorial y expectativas del agua para Bogotá. Sandoval, G. Revista de Investigación, Vol. 8, No 2. 2015, Páginas 160-171.

126 Así, Sandoval indica que: “El abastecimiento del servicio de agua potable de Bogotá está conformado básicamente por sistemas de embalses y páramos. Está el sistema de Chingaza con capacidad para abastecer el 80% de las necesidades de agua de la capital, conformado por los embalses de Chuza y San Rafael, con capacidad de almacenamiento de 227 y 63.5 millones de metros cúbicos respectivamente. De otra parte está el sistema Sumapaz que suministra el 5%, conformado por los embalses de Chisacá con capacidad de 7,4 millones de metros cúbicos y La Regadera que tiene una capacidad total de 3,8 millones de metros cúbicos. Además está el páramo de Guerrero que provee el 15% del agua que requiere la ciudad”. Cfr. Ibid.

que no es económicamente rentable en estos tipos de ecosistemas y que persiste en forma de pastoreo del ganado vacuno, equino, lanar y caprino- ocasiona afectaciones como la compactación y erosión del suelo, la desaparición de la cobertura vegetal natural y la reducción de la disponibilidad hídrica<sup>127</sup>.

4. En consecuencia, el uso de este tipo de suelos para la actividad agropecuaria cuando incurre en prácticas de fertilización del suelo a las cuales el campesinado se ve obligado para poder tener un mejor rendimiento de sus cosechas, genera otro tipo de afectaciones pues la inclusión de estos compuestos químicos (fertilizantes) altera la estructura y el balance del suelo, promoviendo la contaminación de los cuerpos de agua y la aparición de procesos erosivos<sup>128</sup>. Así las cosas, las actividades agrícolas que se lleva a cabo actualmente en estas zonas, atentan directamente contra la presencia y por consiguiente las funciones, que este tipo de especies tienen al interior de estos ecosistemas, la cual, para este caso es fundamental para la supervivencia de diferentes especies animales y vegetales tanto dentro como fuera del páramo (con la remoción

127 En este sentido: “La producción ganadera, que conlleva la siembra de pastos y la compactación del suelo, impide la sucesión natural de la vegetación y afecta los procesos de descomposición de la materia orgánica y la respiración del suelo. Así mismo, se pierden los poros por donde transita el agua y el aire, por lo que se genera un desequilibrio de la capacidad de almacenamiento, retención y regulación del agua en el suelo”. Op. cit. Hofstede, R, Segarra, P & Vasconez, P., página 299.

128 Al respecto, se sostiene: “En el proceso de acondicionamiento de los suelos de páramo para la agricultura y/o la ganadería, se aplican enmiendas, las cuales, producen un efecto en las propiedades químicas del suelo, generando cambios drásticos en la acidez y relación de bases, convirtiéndose en limitante. Una vez la vegetación de páramo es reemplazada por cultivos, el pastoreo se concentra en áreas cada vez más pequeñas y a mayor altura. El avance de la frontera agrícola y pecuaria hace que la vegetación nativa desaparezca y el suelo se erosione”. Cfr. Hofstede, R, Segarra, P & Vasconez, P. “Los páramos del mundo”. Global Peatland Initiative/ NC-IUCN/ Ecociencia. Quito: 2003, página 299. Disponible en: <https://www.rds.org.co/es/recursos/los-paramos-del-mundo>

de las coberturas vegetales se incide negativamente en los potenciales y en la disponibilidad hídrica<sup>129</sup>.

Lo anterior implica de parte del Estado Colombiano, el diseño de políticas acordes a garantizar la presencia de comunidades campesinas en zonas de páramo, sin que ello genere una fuerte afectación sobre el medio ambiente, y por ende los recursos naturales de gran importancia que ofrecen estos ecosistemas.

### 3.2 Contexto histórico y social de las comunidades campesinas habitantes de zonas paramunas

A continuación, se presenta un esbozo general del proceso de colonización campesina en las zonas de páramo del país y con ello la conformación de todo un proceso identitario y cultural de estas comunidades al interior de estos ecosistemas de alta montaña. Al respecto se presenta como primer punto de análisis como se dio este proceso de colonización en torno a 1) las dinámicas del conflicto armado en el país que ha tenido mayores afectaciones sobre las comunidades campesinas por encima de otros actores rurales y 2) la colonización dirigida producto de las políticas agrarias de los años 60, lo cual generó la entrada de comunidades a estas zonas en una época en la que los páramos no eran considerados como parte de las áreas de protección am-

129 Frente a esta aspecto, Garavito menciona que: “Los páramos son fundamentales en la regulación hídrica, al ser su principal servicio ecosistémico. Los ecosistemas paramunos se encuentran en estado natural habitados por musgos, pajonales o gramíneas, y frailejones, los cuales ayudan a la regulación y captación de agua proveniente de la condensación del recurso hídrico en estas zonas y junto a los arbustos, al mantenimiento, protección y recarga de acuíferos. El potencial de regulación hídrica del páramo se relaciona con su alta capacidad de retención de agua debido a su vegetación, alcanzando en condiciones de saturación los 80-90 %”. Cfr. Los páramos de Colombia, un ecosistema en riesgo. Garavito, L. INGENIARE. Año 11, No. 19. 2015, páginas 127-136. Disponible en: <https://revistas.unilivre.edu.co/index.php/ingeniare/article/view/530/413>

biental a nivel nacional.

Como segundo punto se presentan las principales características de esta población en relación a sus prácticas productivas, prácticas sociales y culturales, así como un análisis frente al uso y tenencia de la tierra de las familias campesinas allí asentadas.

### 3.2.1 Colonización campesina en zonas de páramo.

La historia rural en Colombia del siglo XX ha estado marcada por una serie de elementos que han configurado lo que actualmente conocemos, y lo que desde distintas ramas se ha debatido alrededor de la ruralidad colombiana, estos temas tienen que ver grosso modo con: 1) Persistente conflicto armado que se configuró desde inicios del siglo XX pero que tendría su más alto pico de violencia y desplazamiento de comunidades rurales en los años 50 después del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, y con el surgimiento de las FARC-EP en los años 60, 2) el desarrollo de la legislación agraria en la que se intentaron en distintos gobiernos la constitución fallida de una reforma agraria -Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961 y la vigente Ley 160 de 1994-, 3) el auge del narcotráfico en los años 80 y con ello el surgimiento del paramilitarismo en los 90 y 2000 siendo este un actor fundamental para la perpetuación del conflicto armado a finales del siglo XX y 4) la predominancia del modelo agroindustrial y extractivista desde lo cual se ha generado un modelo de desarrollo para la ruralidad centrado en su función económica para dar respuesta a la industria de alimentos, industria farmacéutica y la demanda minero energética internacional.

Este escenario rural ha traído un constante flujo y/o migración de comunidades rurales a distintas zonas del país; acentuándose su presencia en las zonas de preservación o áreas protegidas, las cuales se entienden como las herramientas con

las que cuentan los Estados para la conservación de los recursos naturales de los territorios y que, han sido definidas como: *“un espacio geográfico claramente definido, reconocido, delicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza, de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”*<sup>130</sup>

Se podría precisar a grandes rasgos dos antecedentes de gran importancia que marcaron la colonización de comunidades campesinas en zonas de páramo; de un lado las afectaciones que trajo consigo la época de la violencia, y de otro las políticas agrarias de los años 60 y 70 que buscaron la colonización de zonas de protección.

Respecto a la época de la Violencia, son numerosas las referencias que asocian el desplazamiento a zonas paramunas de familias campesinas que huían de las zonas con mayor conflicto:

“Tras la época de la Violencia, las selvas y los páramos se convirtieron otra vez en refugios de perdedores y las tierras buenas en botín de guerra. [Carrizosa 2008]. El Estado impulsó frentes de colonización en tierras que antes eran de nadie sobre las que no había habido interés económico en los periodos colonial y republicano como las selvas y los páramos. Adicionalmente, en algunos casos como en la alta montaña de Boyacá, el deshielo de los glaciares producido por el cambio climático global propició el ascenso de la frontera agrícola a mediados de los setenta” [Prieto 2009]<sup>131</sup>.

130 Díaz Cano, M. [2008]. Conflicto de ocupación en áreas protegidas conservación versus derechos de comunidades. Opinión Jurídica Medellín

131 Humboldt Instituto [2013]. Protección de páramos y derechos campesinos: Tensiones, retos y oportunidades desde el marco jurídico, político e institucional aplicable

Para el caso del páramo de Sumapaz las consecuencias de la época de la Violencia marcaron un desplazamiento de un gran número de familias campesinas a la zona del páramo: “al estallar el fenómeno de la Violencia en Colombia, un vasto territorio fue declarado zona de guerra y se emprendieron operaciones militares, con aviones y miles de soldados contra los campesinos [...] lo que los obligó a emprender una retirada por entre el monte para ir a refugiarse en el páramo de Sumapaz<sup>132</sup>.” Más adelante entre 1953 y 1957 se registra el éxodo de cerca de 5000 personas a la zona del páramo, en el marco de una acción militar conocida como la guerra de Villa Rica liderada por Gustavo Rojas Pinilla<sup>133</sup>.

“El tema de los reasentamientos de poblaciones actualmente ubicadas en ecosistemas frágiles y de bajo potencial productivo es particularmente crítico, por cuanto la decisión de estos núcleos humanos de ocupar aquellos espacios no obedeció a razón distinta de un refugio para defender la vida, reconstruir las economías y los vínculos sociales destruidos en los lugares de origen por la violencia política o económica<sup>134</sup>”

Respecto a las políticas agrarias de los 60 y 70, la Ley 135 de 1961 por ejemplo, si bien tuvo como primer propósito la mitigación del desempleo, generó también que los relictos de vegetación en fincas y grandes propiedades fuesen talados para asegurar su posesión, prevenir su expropiación o mejorar las condiciones de negociación con el Instituto Colombiano de Reforma Agraria

132 Instituto Humboldt, Universidad Externado de Colombia, [2013], Caracterización socioeconómica y cultural del complejo de páramos Cruz Verde- Sumapaz en jurisdicción de la CAM, CAR, CORMACARENA, SDA y CORPORINOQUIA

133 Esta colonización continuó hasta las zonas del Duda, El Ariari, el Guayabero y el Pato, denominada “la colonización armada”

134 Fajardo Darío [2002]. Estudio sobre los orígenes del conflicto armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana

(INCORA). En 1965 y como respuesta a las afectaciones que trajo consigo la época de la Violencia, el INCORA lideró programas encaminados a brindar asistencia técnica, créditos y semillas a las comunidades campesinas del país, incluyendo las asentadas en las zonas de páramo como Sumapaz; empero “la precariedad de estas ayudas en varias zonas circundantes del páramo generó problemáticas ambientales efecto de la explotación agrícola y pecuaria intensiva”.

Así mismo y como producto de las políticas enfocadas al desarrollo capitalista del campo, las inversiones de capital, la orientación hacia las exportaciones y la industria y la mecanización determinaron una expansión agraria, que no fue acompañada de una expansión en la demanda de mano de obra, pero significó la transformación de muchos ecosistemas<sup>135</sup>. La colonización de los bosques andinos y páramos permitió el crecimiento en dichas zonas de cultivos de cebada para la industria cervecera, y de papa, para abastecer la creciente población urbana.

A estas dinámicas de colonización se sumó la presión generada por las grandes propiedades con unidades de más de 500 Has, que como lo refiere Darío Fajardo<sup>136</sup>, absorben la mayor proporción de la ampliación de la frontera agrícola, lo cual presiona la ocupación de los ecosistemas más frágiles, como los espacios de la selva húmeda aún comprendidos dentro de las reservas forestales y los páramos.

Este proceso de colonización sin ningún tipo de orden territorial dio paso al poblamiento masivo de estas zonas de protección ambiental; caso similar ocurre en las zonas de Parques Nacionales Naturales y Zonas de Reserva Forestal, como

135 Rincón Luis Felipe, [2017]. Consideraciones teóricas de la cuestión agraria y campesina y la explotación del trabajo campesino por el capital. Universidad de Caldas

136 Fajardo Darío [2018]. Agricultura, campesinos y alimentos. Universidad Externado de Colombia.

se indica en el desarrollo de los demás capítulos de este informe. Estas comunidades para el caso de los páramos, habitan allí hace más de 50 o 60 años, lo que ha permitido una relación con el territorio no únicamente a partir de dinámicas de degradación, desde relaciones sostenibles con la naturaleza y la protección con los recursos naturales del entorno.

### 3.2.2. Vida y cultura campesina en zonas de páramo

La presencia de comunidades campesinas que datan de más de 60 años en la mayoría de los complejos de páramo del país, ha permitido la constitución de unas prácticas culturales y sociales asociadas a los recursos naturales que brindan estos ecosistemas. Si bien no es posible desconocer las consecuencias que ha traído consigo el manejo inadecuado de basuras, agroquímicos, maquinaria y demás para las condiciones del páramo, también es menester dar cuenta de cómo las familias campesinas en la mayoría de los casos se han convertido en guardianas y cuidadoras de estos ecosistemas; incluso ante la presencia de grandes empresas o proyectos extractivos que han querido consolidarse en estas zonas en mención, o en casos en los que se han registrado incendios forestales por malas prácticas en su mayoría ocasionadas por turistas<sup>137</sup>

Lo anterior evidencia un reconocimiento de la importancia del páramo como un elemento vital para el desarrollo de las comunidades y los territorios, porque les otorga fuentes de agua además de permitir el desarrollo de cultivos de buena calidad como la papa, desde la cual ha sido posible su subsistencia y manutención por generaciones.

137 Al respecto ver: [https://caracol.com.co/emisora/2020/02/22/tunja/1582399576\\_611705.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/02/22/tunja/1582399576_611705.html)  
<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/se-registra-nuevo-incendio-en-el-parque-natural-de-sumapaz-461280>

“Este reconocimiento del páramo, el agua y las altas montañas como elementos identitarios de los municipios, se relaciona con la construcción histórica de los territorios, lo que es evidente en Pasca y Ubaque, cuyos símbolos municipales resaltan la importancia del agua e indirectamente del páramo, en relación con la apropiación de estos elementos por parte del pueblo Muisca, para quienes las lagunas ubicadas en el páramo eran lugares sagrados<sup>138</sup>”.

Así mismo, su relación con el páramo que para el caso de algunas familias data de más de tres generaciones atrás, les ha permitido el conocimiento de las plantas nativas, de los usos y prácticas positivas y negativas para el ecosistema, así como de la convivencia con los animales propios de esta zona.

“Es importante reconocer en estos ecosistemas los pobladores históricos que desde las formas en cómo se relacionan y apropian del territorio, desarrollan conocimientos, técnicas y prácticas de sostenibilidad y conservación conjunta a partir de la función compartida que el entorno brinda para sus actividades; y los cuidados antrópicos para la construcción de significados, imaginarios y sentidos que defienden y reconstruyen el funcionamiento de dichos ecosistemas<sup>139</sup>”

De otro lado, las actividades productivas de estas comunidades se centran principalmente en la siembra y cosecha del cultivo de papa. Al respecto cabe anotar que este cultivo sobresale por su contribución al empleo, pues se calcula que

138 Instituto Humboldt, Universidad Externado de Colombia, [2013], Caracterización socioeconómica y cultural del complejo de páramos Cruz Verde- Sumapaz en jurisdicción de la CAM, CAR, CORMACARENA, SDA y CORPORINOQUIA

139 Salazar López Camila [2019]. La identidad campesina sumapaceña: entre la lucha, la resistencia y la conservación del territorio

genera más de 20 millones de jornales y de este depende el sustento de más de 100000 familias campesinas. La mayoría de estas son pequeños productores, que se caracterizan por sembrar hasta 3 Has de papa, utilizar tecnologías simples y en terrenos, que, por lo general, no son aptos para la mecanización, en alturas entre los 2700 y 3500 msnm. Alrededor del 15% de la producción nacional de papa se adelanta en zonas de páramo<sup>140</sup>. El cultivo de papa impactó la ampliación de la frontera agrícola, la extensión sembrada en cereales, cultivos de pan coger y en extensiones cultivadas en pastos(...), la papa tuquerreña por ejemplo, está considerada como una papa nativa originaria del municipio de Tuquerres, cultivada en la parte media y alta de los páramos por las condiciones ambientales que la favorecen<sup>141</sup>.

Sumado a la producción de papa también se evidencia una alta producción de cebolla larga [como el caso del páramo de Berlín en el departamento de Santander], así como de arveja y zanahoria. En la mayoría se evidencia una presencia de ganado, especialmente de engorde. Según el Instituto Von Humboldt, el área total de los páramos en Colombia es de aprox. 2,9 millones de hectáreas, de las cuales el 20% del territorio ha sido intervenido, principalmente por actividades agropecuarias<sup>142</sup>.

Ahora bien, hay por lo menos tres principales aspectos que afectan la vida y la cultura campesina de los habitantes de las zonas de páramo: 1) los conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra, 2) las prohibiciones relacionadas con las prácticas agropecuarias y 3) las barreras de acceso a programas de asistencia técnica, mejora-

miento de la producción, créditos agropecuarios entre otros. Estos aspectos son comunes para el total de complejo de páramos del país. Frente a la tenencia de la tierra, el nivel de informalidad de los campesinos en zonas de páramos es alta, sin embargo, el país no cuenta a la fecha con un censo detallado que permita dar cuenta del número de campesinos en zonas de páramo del país, lo que impide conocer el número de predios informales en estos ecosistemas.<sup>143</sup> El nivel de informalidad en la tenencia y propiedad de las tierras rurales es un gran obstáculo para la gestión de los páramos y del campo.

*De conformidad con el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, las autoridades ambientales deben adquirir prioritariamente predios en las zonas de páramo como parte de sus programas de ahorro y uso eficiente del agua. Pero en contextos rurales de alta montaña en los que hay altos niveles de informalidad, es difícil aplicar esta norma. (...) la inequidad e informalidad de la propiedad rural, dificultan precisar las afectaciones que puede tener a nivel predial una política de protección ambiental<sup>144</sup>.*

### **3.3. Análisis de la gestión institucional para la armonización de los fines de conservación con los derechos humanos de las comunidades campesinas habitantes de las zonas de páramo**

La constante disyuntiva entre las políticas agrarias y ambientales ha generado una vulneración de los derechos de las comunidades campesinas en

140 Álvarez Múnera José, Barreto Piña Juan Carlos y otros, [2016]. Disyuntivas ambientales y políticas de los campesinos paperos del páramo de Cortadera en Boyacá, Colombia

141 Ibid

142 La Opinión, 12 de febrero de 2016. Áreas de páramos afectados por cultivos y crías de ganado, recuperado el 20 de noviembre de 2020 <https://www.laopinion.com.co/economia/areas-de-paramos-afectados-por-cultivos-y-cria-de-ganado>

143 Incluso a nivel nacional no se cuenta con un censo agropecuario y catastral rural actualizado. Se sabe que en Colombia hay 3,9 millones de predios rurales, que el 48% de estos están inscritos en el catastro nacional pero no tienen títulos registrados y que aproximadamente de los 3 millones de predios que hay rurales carecen de títulos formales de propiedad

144 Instituto Alexander Von Humboldt [2013]. Op Cit.

las zonas de protección ambiental. Para el caso de páramos, la informalidad en la tenencia de la tierra, sumado a las restricciones respecto al uso de la misma ha generado una alta conflictividad entre las familias campesinas de los páramos y la normatividad ambiental. Así mismo la entonces prohibición de todo tipo de actividad agropecuaria al interior de los páramos en la Ley 1450 de 2011, sumado a la posibilidad de compra de tierras y posible expropiación por vía administrativa en las zonas de páramo destinadas a usos de conservación y preservación, generó una suerte de incertidumbre y desconfianza en la institucionalidad agraria y ambiental del país de parte de las comunidades campesinas de los páramos. A ello se suma además la presencia de diferentes entidades competentes del orden nacional y departamental, en ocasiones desarticuladas en el accionar institucional al interior de los páramos, aumentando así la desconfianza institucional de parte de los habitantes paramunos.

La Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras observa con beneplácito la Ley 1930 de 2018 sobre la gestión integral de páramos, la cual permite la presencia de actividades agrícolas de bajo impacto; y ordena entre otras acciones la elaboración de un saneamiento predial en todos los páramos del país, así como la puesta en marcha de un censo a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Sin embargo, reitera la necesidad de trabajar de manera articulada de parte de todas las entidades que tienen competencia en esta Ley, de forma tal que se cumplan a cabalidad los artículos allí mencionados, y sea esto una oportunidad para armonizar las necesidades que en materia medio ambiental merecen estos importantes ecosistemas de alta montaña, junto con los derechos de las comunidades campesinas.

Sumado al cumplimiento de esta Ley, el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales junto con las entidades departamentales y municipales como gobernaciones y alcaldías, es fundamental

respecto a la gestión integral de los páramos en el país, pues estos ecosistemas cuentan en su mayoría con planes de manejo ambiental y ejercicios de zonificación a cargo de las Corporaciones, que ya se vienen implementando y de los cuales de su correcta armonización con las acciones que se adelanten en el marco de la Ley 1930 de 2018, depende en gran medida el éxito y el impacto que esta Ley tenga sobre el territorio de páramo.

Durante el 2020 la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras ha venido oficiando a las diferentes entidades del orden nacional a quienes compete la aplicación de la Ley 1930 de 2018, así como a entidades del departamento de Cundinamarca – por ser este el departamento focalizado para el análisis de caso del presente informe- tales como las personerías municipales, Gobernación de Cundinamarca y Corporaciones Autónomas Regionales con presencia en el departamento, para que informen respecto de las acciones que han llevado a cabo para salvaguardar los derechos de las comunidades campesinas asentadas en los complejos de páramo. A continuación, se presenta un breve resumen de la información recolectada.

### **3.3.1 Avances de la Ley 1930 de 2018 sobre la gestión integral de los páramos**

La Ley 1930 de 2018 contempla varias temáticas tendientes a salvaguardar los derechos de las comunidades campesinas en zonas de páramo, considerándose ello un avance en la normatividad ambiental formulada para la protección de estos ecosistemas a nivel nacional. En aras de lo anterior, esta Defensoría Delegada centró su investigación en la recolección de información frente a las acciones que han llevado a cabo las entidades competentes encargadas el cumplimiento del articulado referente a i) avance en el proceso de delimitación de páramos, ii) delimitación de actividades agropecuarias de alto y bajo impacto, iii) saneamiento predial, iv) adquisición de predios, v) planes de zonificación

### 3.3.1.1 Delimitación de páramos

En relación al estado actual de los procesos de delimitación y nueva delimitación que se adelantan para el caso de los páramos de Pisba, Jurisdicciones Santurbán Berlín, Cruz Verde Sumapaz y Almorzadero, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe surtir siete (7) fases conforme a lo establecido en la Sentencia T - 361 de 2017, siendo estas: fase de convocatoria y fase informativa, fase de consulta e iniciativa, fase de concertación, observaciones al proyecto de acto administrativo, expedición de la resolución y por último fase de implementación de los acuerdos que se logren dentro del proceso de participación.

Al respecto el Ministerio de Ambiente reporta los siguientes avances:

Páramo	Decisión judicial	Fase
<b>Jurisdicciones Santurbán – Berlín</b>	<b>Sentencia T-361 de 2017</b>	<b>Concertación</b>
<b>Pisba</b>	Fallo de Acción Popular 150012333000-2014-00223	<b>Consulta e iniciativa</b>
<b>Cruz Verde- Sumapaz</b>	<b>Fallo expedido por el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta</b>	<b>Informativa</b>
<b>Almorzadero</b>	Fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga Acción de Tutela 68432-31-89-001-2019 Sala de Decisión Civil - Familia	<b>Informativa</b>



**Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín.** En 2019 se llevó a cabo la Fase de Consulta e Iniciativa y desde su finalización hasta la fecha se viene realizando la fase de concertación con las mesas de trabajo ordenadas por el Tribunal Administrativo de Santander y sesiones de deliberación y toma de decisiones. Desde el año 2020 a la fecha se han realizado 23 mesas en 13 municipios. Se han adelantado jornadas de concertación con los municipios de Suratá y California. Como parte de la preparación a los espacios de concertación, el Ministerio de Ambiente refiere que se desarrollan reuniones preparatorias para desarrollar la planificación conjunta y acordada con las autoridades y **líderes municipales.**

**Paramo de Pisba:** El proceso participativo de delimitación del páramo de Pisba ordenado mediante fallo de acción popular se lleva a cabo en 12 municipios del área de influencia del páramo en los departamentos de Boyacá y Casanare.

La delimitación del páramo de Pisba se encuentra en fase de consulta e iniciativa, fase en la que los interesados son informados de la Sentencia T-361 de 2017 y recopilan los aportes que consideren pertinente para el proceso de delimitación.

Para el desarrollo de la fase de consulta e iniciativa, desde mayo de 2021 y en lo transcurrido de 2022 se han llevado a cabo 20 reuniones preparatorias virtuales, 13 de las cuales corresponden a generar planificación para el desarrollo de las reuniones de la fase de consulta e iniciativa y 7 para generar la articulación necesaria para el desarrollo de las reuniones de esta Fase con cada una de las comunidades de los municipios vinculados. Se informa además que han avanzado en reuniones con alcaldes y personeros de los 12 municipios del área de influencia del páramo de Pisba, espacios en los cuales se han saso a conocer los avances del proceso participativo del páramo de Pisba, y la entrega de parte de las autoridades municipales de aportes y propuestas para el proceso de delimitación.

Respecto a las reuniones virtuales, éstas contaron con la presencia de 1690 personas entre campesinos, representantes de los gremios e instituciones educativas. Para dar finalidad a esta fase, el Ministerio de Ambiente informó que en agosto y septiembre del presente se llevarían a cabo la recepción de juicios, opiniones, propuestas y/o aportes de las comunidades y actores interesados en el proceso de delimitación. Finalmente, fue creado un comité de verificación para el procedimiento de delimitación del páramo, conforme a lo ordenado por el Tribunal de Boyacá, espacio que, a la fecha ha sesionado siete veces.

**Páramo de Almorzadero:** El proceso de delimitación de este páramo se encuentra en fase informativa. El Ministerio de Ambiente refiere que se ha avanzado en las actividades de planeación y desarrollo de las reuniones en territorio iniciadas en 2021. Se inició la convocatoria a las reuniones preparatorias que se realizarán en 17 municipios que presentan área de influencia del páramo. De igual forma, se informa sobre reunión informativa llevada a cabo en el municipio de Enciso Santander, en la que participaron Juntas de Acción comunal y representantes de las dos veredas que hacen parte del páramo.

### **3.3.1.2 Actividades agropecuarias de alto y bajo impacto**

El 07 de diciembre de 2021 se emitió la Resolución 1294 de 2021, por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos y se adoptan otras disposiciones.

El artículo 3 de la Resolución en mención define las actividades agropecuarias de bajo impacto, como:

“*Aquellas actividades circunscritas a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola o pesquero, cuyos sistemas de*

*producción, además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes tradicionales de páramo y generar ingresos económicos, no ponen en riesgo la funcionalidad del ecosistema de páramo, ni la prestación de los servicios ecosistémicos donde se desarrollan. Artículo 3 Resolución 1294 2021.”*

La Resolución en su artículo 4 parágrafo 2 menciona la creación de una metodología mediante la cual sea posible definir y delimitar dichas actividades de bajo impacto. Como respuesta a ello, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitieron la Resolución 00249 de 2022 del pasado 2 de agosto de 2022, por la cual se adoptan los lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias en páramos delimitados y se adoptan otras disposiciones.

A la fecha, conforme informa el Ministerio de Ambiente, se ha trabajado en el proceso de divulgación y socialización de los lineamientos dispuestos en la Resolución 000249 de 2022, con los actores involucrados en todos los espacios del proceso participativo de delimitación de los páramos, en los complejos de páramos de Santurbán, Cruz Verde – Sumapaz, Almorzadero y Pisba, como parte de la temática ordenada en Sentencia T-361 de 2017.

Para el desarrollo de dichos lineamientos el Ministerio de Agricultura, tuvo como insumo principal los aspectos recogidos en la etapa de concertación de la Sentencia T-361 de 2017, en la que participaron las comunidades del páramo de Santurbán. De igual forma, durante 2019 se realizaron mesas de trabajo con UPRA, AGROSAVIA, secretarios técnicos de cada cadena, ICA, Mesa Nacional de Ganadería Sostenible, FEDEPAPA entre otros, para el análisis de alternativas que permitan migrar hacia la producción sostenible las cadenas productivas de papa, leche y cebolla.

De otro lado se realizaron documentos previos que sirvieran para el desarrollo de los lineamientos, tales como: documento de avance del diseño de la metodología para la identificación de las actividades de bajo impacto, documento de caracterización de actividades agropecuarias para el complejo de páramos jurisdicciones Santurbán Berlín, documento con la propuesta de ruta de participación para los complejos de páramos y fortalecimiento de la resiliencia climática de agricultores en las zonas de Atrato y Santurbán<sup>145</sup>.

De manera general los lineamientos dispuestos en la Resolución 000249 de 2022 disponen:

- Se define el ámbito de aplicación para el desarrollo de programas de reconversión de actividades agropecuarias, a aquellos páramos ya delimitados, ubicados dentro de la frontera agrícola
- Las Secretarías de Agricultura [o quien haga sus veces], concurrirán con las entidades del sector agropecuario competentes, en coordinación con las autoridades ambientales regionales y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente, generarán y fortalecerán los espacios de participación con el fin de construir de manera concertada los programas de reconversión productiva agropecuaria.
- Las entidades del sector agropecuario y del SINA podrán contemplar el desarrollo de proyectos piloto de Reconversión Productiva Agropecuaria que orienten las mejores alternativas para el diseño, capacitación y puesta en marcha de proyectos que puedan ser replicados o adaptados a las condiciones de cada páramo.

<sup>145</sup> Mediante Oficio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Radicado 20205830182261 de fecha 17 de septiembre de 2020.

- La financiación de los proyectos de reconversión productiva agropecuaria podrá incorporarse en los presupuestos de inversión de las entidades competentes, así como en los planes de desarrollo municipal y departamental, para los periodos establecidos.
- La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) incluirá dentro de sus diferentes líneas de crédito e instrumentos, el financiamiento y la prestación de servicios financieros para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva agropecuaria, en coordinación con las entidades responsables de la ejecución de estos, para las diferentes vigenias definidas en el horizonte del proyecto.

En relación con los lineamientos para la sustitución, se menciona que:

- Las actividades agropecuarias en áreas de exclusión legal que se traslapen con el páramo deberán ser objeto de sustitución.
- La progresividad en la sustitución de actividades agropecuarias será aplicable de manera diferencial, brindando los tiempos y medios necesarios en cada caso.
- Los programas de sustitución de actividades agropecuarias se diseñarán y ejecutarán sin que sea requisito previo la formulación y adopción del plan de manejo del ecosistema delimitado. Las acciones deben estar sustentadas en acuerdos suscritos con la autoridad ambiental competente y los propietarios, poseedoras u ocupantes de buena fé.
- Los tiempos de la sustitución de actividades agropecuarias varía dependiendo de la tipología de los usuarios y las características de cada páramo y las actividades agropecuarias prohibidas según el artículo 5 de la Ley 1930.

La Defensoría del Pueblo, desde la Delegada para

los Derechos Colectivos y del Ambiente y en el seguimiento que realiza esta Delegada al cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017, ha sido insistente en referir la importancia que tiene la formulación de los programas de reconversión y/o sustitución de actividades con la participación de las comunidades campesinas, con el fin de que su impacto sea positivo para las comunidades y no se vea afectada la calidad de vida de las mismas. En el caso del páramo de Berlín, adscrito al complejo de páramo de Santurbán, las comunidades de Tona Santander quienes se caracterizan por su alta producción de cebolla, han manifestado en los espacios de participación con el MADS, -en los cuales la Defensoría del Pueblo ha sido garante-, su inconformidad respecto a algunos programas de reconversión de cultivos que se han llevado a cabo en el municipio, lo anterior en razón de que los tiempos destinados para la cosecha son más largos y la rentabilidad es menor en comparación con los cultivos basados en prácticas tradicionales. Esta Delegada considera que, si se prevé una mayor participación del campesinado en la formulación de dichos programas, el porcentaje de familias que validen y apoyen este tipo de prácticas puede aumentar significativamente.

### 3.3.1.3 Saneamiento Predial

El artículo 8 de la Ley 1930 de 2018 indica que se realizará un proceso de saneamiento predial en todos los páramos del país, en un término máximo de cinco años, -a partir de julio de 2018-. Esta tarea será liderada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, Agencia Nacional de Tierras, Superintendencia de Notariado y Registro y Parques Nacionales Naturales. Así mismo el IGAC junto al MADS definirán criterios de valoración ambiental para el avalúo de bienes ubicados en las áreas de páramo.

En cuanto al cumplimiento de lo pactado en el artículo 8, respecto de la definición de criterios de valoración ambiental para el avalúo de bienes, el MADS informó que, a la fecha se encuentran en

el proceso de reglamentación de dicho artículo, con el propósito de definir los criterios y elaborar una metodología de valoración ambiental, que pueda ser incluida en los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, de manera que se reconozca su grado de conservación. Para ello vienen trabajando con el Instituto Von Humboldt a través de la consultoría con la empresa Ecosimple SAS, consultoría que tiene entre sus objetivos generar un índice cuantitativo para valorar la importancia ambiental y el grado de conservación de los páramos, como insumo para la metodología de avalúos de predios rurales<sup>146</sup>.

Para ello, se llevará a cabo un documento de índice cuantitativo para valorar la importancia ambiental y el grado de conservación de los páramos, como insumo para la metodología de avalúos de predios rurales ubicados en estos ecosistemas. Posteriormente se espera aplicar la ficha predial ambiental construida, así como el índice para la cuantificación de la importancia ambiental y el grado de conservación de los páramos en predios rurales ubicados en al menos dos páramos del país.

En el marco del programa de formalización de predios privados, la ANT refiere la formalización en predios incluidos en páramos. Para 2022 la ANT ha avanzado en 100 casos de formalización de predios privados informales, en cinco municipios del departamento de Boyacá, con jurisdicción en los Páramos de Tota – Bijagual – Mamapacha, Altiplano Cundiboyacense e Iguaque- Merchán.

De otro lado, la Agencia Nacional de Tierras refiere que en 2019<sup>147</sup> se creó la Mesa Técnica Inte-

r-institucional denominada “saneamiento predial” liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la cual participan las demás entidades enunciadas en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018<sup>148</sup>.

Este espacio se constituyó con el objetivo de definir lineamientos, y ruta metodológica para llevar a cabo el proceso de saneamiento predial. En dicho espacio, y conforme al reporte de la ANT<sup>149</sup>, se propuso como ruta de trabajo para el cumplimiento del artículo en mención las siguientes fases: a) conformar mesa de trabajo técnico – jurídica para precisión de conceptos asociados con el saneamiento predial de los páramos de Colombia y plan de trabajo, b) establecer ruta de saneamiento predial de la mesa técnico- jurídica para la implementación y seguimiento de las actividades, c) desarrollar los procesos de conservación catastral, d) elaborar los documentos metodológicos para priorización y e) priorizar y definir mecanismos administrativos para la priorización.

La ANT menciona además que espera que se realicen algunos puntos clave en el marco del proceso de saneamiento predial, lo que tiene que ver con a) formalizar la propiedad privada en los casos en los que se identifique que es viable el procedimiento conforme a los requisitos legales, obtención de diagnósticos de posesiones identificadas en censos realizados por autoridades competentes e información que reposa en los registros catastrales, b) para el acceso a tierras se tendrá en cuenta lo dispuesto en la delimitación, zonificación y Plan de Manejo de cada páramo, para poder orientar las acciones específicas frente al acceso a tierras en estas áreas, c) acoger lo dispuesto en los lineamientos para el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y las acciones de reconversión y sustitución de activi-

146 Oficio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, radicado 21002022E2007623 del 26 de agosto de 2022

147 Según oficio enviado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, esta mesa de trabajo interinstitucional fue creada en 2021. Según oficio radicado 21002022E2007623 del 26 de agosto de 2022

148 Oficio Agencia Nacional De Tierras, radicado No. 20224001319371. Fecha 07 octubre 2022

149 Oficio Agencia Nacional De Tierras, radicado No. 20224001319371. Fecha 07 octubre 2022

dades de alto impacto, ello como condicionantes y/o restricciones para el acceso a tierras y el ordenamiento social de la propiedad y d) dependiendo de la zonificación la ANT interviene mediante tres rutas como lo pueden ser los procesos agrarios, formalización de predios de propiedad privada y adjudicación de baldíos, este último siempre y cuando la zonificación permita actividades de bajo impacto en la zona.

En el marco de la Mesa Técnica creada, se postuló el Páramo de Tama, para adelantar el diagnóstico predial que permita individualizar los predios de acuerdo a su naturaleza jurídica y condición de informalidad; así las cosas, la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras adelantó los estudios de cuarenta (40) predios en jurisdicción de los municipios de Herrán y Chinacota, en el departamento del Norte de Santander<sup>150</sup>.

Sin embargo, la ruta no ha sido aprobada por todas las entidades, además de que, conforme ha informado la ANT, ninguna de las entidades involucradas en el artículo 8 de la Ley 1930 de 2018 cuenta con los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo pactado en el artículo<sup>151</sup>. La ANT informa además que, si bien el proceso más efectivo es el barrido predial, este proceso es más costoso de implementar e igualmente no todos los municipios focalizados en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad dispuestos por la ANT se cruzan con áreas de páramos delimitados.

Ya en 2020, la ANT mencionó otra de las dificultades existentes para avanzar en el proceso de saneamiento predial<sup>152</sup>, y es que a juicio de la entidad consideran fundamental partir de la delimitación en firme del páramo y el proceso de zonificación realizado por la autoridad ambiental; razón

por la cual insisten en avanzar de forma celeridad en el proceso de zonificación en cada uno de los páramos, para facilitar el desarrollo del proceso de saneamiento predial.

Con lo anterior, es importante que desde el gobierno nacional y, ad portas de la formulación del plan nacional de desarrollo 2022-2025, se incluya en el trazador presupuestal de la cartera de agricultura y de ambiente un monto destinado para el cumplimiento de la ley 1930 de 2018, dando prioridad al procedimiento de saneamiento predial que se debe adelantar en cada uno de los páramos.

### 3.3.1.4 Adquisición de Predios

Una de las principales preocupaciones de las comunidades campesinas del país, respecto a la normatividad ambiental vigente en páramos y especialmente posterior a la prohibición de actividades agropecuarias de la Ley 1450 de 2011, es la posibilidad de una expropiación de sus predios por vía administrativa especialmente en las zonas que fuesen consideradas para la conservación y/o preservación y en las que no fuese posible el desarrollo de ningún tipo de actividad agropecuaria. Al respecto la Ley 1930 de 2018 establece en su artículo 14 que:

*Los procesos de adquisición de predios en páramos se regirán de conformidad con lo establecido en el artículo 108 modificado por artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 111 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y aquellas normas que los modifiquen o deroguen. Se podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 58 de la Constitución Política, 107 de la Ley 99 de 1993, y los literales h) y j) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997<sup>153</sup>.*

150 Oficio Agencia Nacional De Tierras, radicado No. 20224001319371. Fecha 07 octubre 2022

151 Oficio Agencia Nacional De Tierras, radicado No. 20224001319371. Fecha 07 octubre 2022

152 Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado 20203001024871 de fecha 13 de octubre de 2020

153 Ley 1930 2018 Artículo 14. Adquisición de predios

De acuerdo con lo anterior, esta Defensoría Delegada indagó al MADS respecto al proceso a llevar a cabo con los habitantes tradicionales del páramo que se encuentran ocupando zonas al interior de los páramos que deberán ser requeridas para procesos de conservación y que no cuentan con titularidad de su predio; es decir que presentan una relación de propiedad material y no formal con los mismos.

Frente a ello, el MADS refiere que para las familias campesinas que estén llevando a cabo actividades de alto o bajo impacto en zonas consideradas para la conservación y/o preservación, se debe definir en qué casos es posible la inclusión en programas de reconversión y/o sustitución y en cuáles es necesario la adquisición de predios.

Así mismo, si bien la delimitación de los páramos, así como la puesta en marcha de los planes de manejo ambiental, no implican per se un desplazamiento, ni expropiación de las comunidades que habitan, se debe dar cumplimiento estricto a las disposiciones de la Ley 1930 de 2018, independiente de la relación que tengan los campesinos con su predio (propietarios, poseedores u ocupantes), así mismo refiere que los procedimientos para la compra de predios serán igualitarios, y que para el saneamiento de la propiedad se aplicarán las disposiciones dadas en la reglamentación.

Conforme a la Resolución 000249 de 2022, numeral 9, punto b; la prohibición de las actividades agropecuarias no implica un desplazamiento, ni expropiación de las comunidades que tradicionalmente han habitado el páramo, por el contrario, se deben diseñar y brindar los mecanismos para evitar que estos puedan generarse. Los habitantes del páramo deberán ser los sujetos de la gestión integral de estos ecosistemas. Esta afirmación, ha sido reiterada en cada uno de los espacios participativos generados en el marco de la fase de concertación de la Sentencia T-361 de 2017, en la que el Ministerio de Ambiente ha

mencionado que aun en los casos en los que las actividades sean de alto impacto y por ende estén prohibidas de realizarse en el páramo, las autoridades competentes deberán acompañar a las familias campesinas paramunas en procesos de sustitución de dichas actividades, primando el derecho a la alimentación y a la subsistencia mínima.

Respecto de la respuesta entregada por el MADS, esta entidad no especifica cual será el proceso que permitirá que el procedimiento para la compra de predios entre aquellas familias que sean propietarias, ocupantes y/o poseedoras se dé de manera igualitaria.

Como ya se mencionaba anteriormente, la preocupación alrededor de este tema es una constante al interior de las comunidades campesinas paramunas, por lo que se hace necesario que las entidades competentes den a conocer con la mayor claridad posible los procedimientos técnicos y metodológicos que se llevarán a cabo para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1930 de 2018. Esta Defensoría Delegada se permite recordar que la Ley 160 de 1994 en su artículo 69 refiere que las familias ocupantes y con explotación previa de un predio en un tiempo no inferior a cinco (5) años, tiene derecho a la adjudicación de dicho predio en mención. El derecho a la propiedad y tenencia que tienen las familias ocupantes o poseedoras de predios, que lo han explotado por más de cinco años, debe ser tenido en cuenta en cualquier procedimiento que se deba adelantar de parte del MADS.

### **3.3.1.5 Planes de Manejo Ambiental y zonificación**

La Resolución 886 de 2018 sobre los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramo, define que este proceso está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales. Así mismo la Ley 1930 de 2018 refiere que los Planes de Manejo Ambiental son competencia de

las Corporaciones y que cuentan con un plazo no mayor a cuatro años contados a partir de la fecha de delimitación. Ante ello, el MADS menciona que los primeros páramos que deberán contar con este instrumento son aquellos delimitados en el año 2016, el plazo máximo para estos efectos entrará a regir a partir del año 2020 y deberá tener un horizonte de implementación de diez (10) años.

Teniendo en cuenta que la Defensoría Delegada escogió los complejos de páramo del departamento de Cundinamarca como el caso a ser analizado con mayor profundidad en este informe defensorial; se recogió información de las Corporaciones Autónomas Regionales que son competentes en los complejos de páramo del departamento, respecto al avance de dichos planes de manejo ambiental, del proceso de zonificación, así como de las acciones adelantadas para salvaguardar los derechos de las comunidades campesinas habitantes de los páramos de su jurisdicción.

En el departamento de Cundinamarca se encuentran cinco páramos: i) Altiplano Cundiboyacense, ii) Chingaza, iii) Cruz Verde Sumapaz, iv) Guerrero y v) Rabanal Río Bogotá. Cada uno cuenta con resolución de delimitación vigente y en proceso de cumplimiento, a excepción del páramo Cruz Verde Sumapaz que si bien cuenta con la Resolución 1434 de julio 14 de 2017<sup>154</sup>, esta quedó sin efecto producto del fallo judicial del Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá frente a la acción de tutela interpuesta por miembros de la comunidad campesina del páramo<sup>155</sup> al no contar la Resolución con el correspondiente proceso participativo de las comunidades campesinas para definir su delimitación.

154 Por medio de la cual se delimita el área de páramos Cruz Verde- Sumapaz y se adoptan otras determinaciones

155 La pérdida de ejecutoria del acto administrativo entrará a regir en un año contado a partir de la notificación del fallo.

Ahora bien, respecto al avance de los Planes de Manejo Ambiental la Corporación Autónoma Regional CAR informa que ha venido adelantando una metodología para la formulación de la zonificación y régimen de usos la cual obedece a un análisis de diferentes criterios tanto biofísicos como sociales<sup>156</sup>. De los complejos de páramo del departamento, tres cuentan con caracterización social primaria, siendo estos el páramo de Chingaza, Altiplano Cundiboyacense y Rabanal Río Bogotá. Sin embargo, la CAR expresa que

“Aún no ha sido posible la vinculación con las demás entidades que deben concurrir para el proceso de formulación e implementación del componente estratégico de los planes de manejo, (...) es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como sus entidades adscritas o vinculadas, las entidades territoriales gobernaciones y municipios, entre otros a los que haga lugar, hagan presencia institucional en este proceso<sup>157</sup>”.

Ello da cuenta que si bien la Corporación ha logrado el avance inicial en la caracterización social de los tres páramos en referencia, no ha sido posible la articulación con las entidades del orden nacional ni local para la formulación del componente estratégico de dichos Planes de Manejo, ello evidencia- como ya se mencionaba previamente-, una desarticulación entre las entidades competentes con las Corporaciones Autónomas Ambientales, lo que dificulta el avance significativo de estos planes al interior de los complejos de páramo, pues sin la zonificación y plan de manejo ambiental no será posible el cumplimiento de otras acciones como lo es el saneamiento predial.

De otro lado la Corporación Autónoma Regional

156 Oficio Corporación Autónoma Regional CAR. Radicado 20202153478 de fecha 04 de septiembre de 2020

157 Ibid

de Boyacá, con jurisdicción en los páramos Rabanal Río Bogotá y Altiplano Cundiboyacense, informa que:

“En la actualidad no se ha formulado el Plan de Manejo ni se ha realizado el proceso de zonificación de régimen de usos. Esto debido a los pocos recursos económicos con lo que cuenta la corporación y la gran extensión de páramos presentes en el territorio, ya que se cuenta con el 19% de los páramos del país con una extensión de 543.915 ha distribuidos en 7 complejos de páramo<sup>158</sup>.

La Corporación no cuenta con los recursos técnicos y económicos necesarios para realizar acciones efectivas que permitan la conservación de los paisajes y la biodiversidad presentes dentro de estos ecosistemas estratégicos. Pese a lo anterior, se adelanta la elaboración de proyectos, que permitan gestionar recursos de orden nacional y regional<sup>159</sup>.”

Esta Corporación refiere además que:

“En aras de avanzar en la elaboración del instrumento de planificación de los ecosistemas estratégicos, la Corporación desde el año 2019 adelanta con CORPOCHIVOR y la CAR la conformación de la comisión conjunta que permita la elaboración de los planes de manejo del páramo Río Rabanal Bogotá y Altiplano Cundiboyacense. Sin embargo, se está a la espera de los lineamientos emitidos por el MADS de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 6 Ley 1930 2018<sup>160</sup>”.

Lo anterior resulta contradictorio de la respuesta

158 Oficio CORPOBOYACÁ. Radicado 09875 de fecha 15 de octubre de 2020

159 Ibid

160 Ibid

emitida por el MADS, quienes al ser indagados por el avance en materia de los Planes de Manejo Ambiental informa que la Resolución 886 de 2018 ya cuenta con un documento titulado “lineamientos para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental aplicable a los páramos delimitados” y que “las autoridades ambientales regionales disponen de las directrices contenidas en la Resolución 886 de 2018 y la Ley 1930 de 2018 para la formulación participativa de los planes de manejo en el área de su jurisdicción”.

Ello pone en evidencia la desarticulación entre Corporaciones y entidades del orden nacional particularmente el MADS, pues la existencia y desarrollo de diferentes normativas al interior de los páramos ha generado que se presenten confusiones de parte de las Corporaciones e incluso otras entidades del nivel local o municipal como es el caso de alcaldías o gobernaciones, de allí que en territorio se esté a la espera de unos lineamientos según lo establecido en la Ley 1930 de 2018, para avanzar en la formulación de los Planes de Manejo, pero desde el nivel nacional se espere que en territorio se ajusten a lo ya establecido en la Resolución 886 de 2018 y por ende que haya un avance significativo en esta gestión, pues según lo estipulado, el plazo máximo para la emisión de dichos planes es de cuatro años, una vez aprobada la delimitación, que para el caso de los dos páramos aquí referidos, fue en 2016.

Sumado a lo expuesto, preocupa a esta Defensoría Delegada que las Corporaciones no cuenten con los recursos suficientes para la formulación y ejecución de la zonificación y Planes de Manejo Ambiental, ello es una situación que pone en vulneración a las comunidades campesinas habitantes de los páramos, pues las propuestas de reconversión y/o sustitución de actividades agropecuarias que se formulen en el marco de dichos planes deben estar sustentados por una capacidad financiera y técnica que efectivamente garantice el éxito de dichos programas, evitando así afectar la calidad de vida de las comunidades

en mención. Del mismo modo, los programas que aquí se formulen en materia de conservación y preservación deben contar también con capacidad financiera y técnica que garantice su efectiva ejecución, salvaguardando los derechos colectivos y ambientales del ecosistema en mención. En conclusión, no es posible que el Estado transfiera la responsabilidad de la formulación y ejecución de un proceso de zonificación y de los Planes de Manejo Ambiental a las Corporaciones Ambientales, sin que se les brinde el respaldo financiero y técnico necesario para tal fin.

Como resultado de la información brindada por las entidades, respecto del cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, hay algunos elementos que desde esta Defensoría Delegada se consideran fundamentales para avanzar en materia del cumplimiento de esta normatividad, teniendo en cuenta los avances reportados desde cada una de las entidades competentes:

- A la fecha ya se cuenta con la Resolución que define las actividades de bajo y alto impacto, así como los lineamientos mediante los cuales será posible la identificación y caracterización de dichas actividades. Estos lineamientos están fundamentalmente pensados para ser puestos en marcha en los municipios de vetas, California y Suratá del páramo de Santurbán, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la T-361 de 2017. No obstante, el proceso de delimitación del páramo de Santurbán se encuentra en fase de concertación y hasta que no se surta dicha fase, no será posible iniciar los diálogos y la puesta en marcha de proyectos y programas de reconversión y/o sustitución de actividades. Conviene entonces que, desde los Ministerios de Ambiente y Agricultura, se plantee la ejecución de programas de reconversión y/o sustitución en páramos ya delimitados, ello con el fin de avanzar y dar cuenta de cómo se llevarán a cabo estos proyectos con las comunidades paramunas.
- De igual forma, es importante que los Ministerios mencionados previamente avancen en el desarrollo de material de divulgación y socialización que sea inicialmente compartido con las autoridades municipales, juntas de acción comunal y campesinos de los páramos, frente a los conceptos de actividades de alto y bajo impacto, las diferencias entre actividades de reconversión y actividades de sustitución, las entidades estratégicas que apoyarán en la definición, formulación y ejecución de dichos planes de reconversión y/o sustitución, entre otros temas. Estas estrategias de divulgación y socialización son fundamentales para que no se genere información errónea en los territorios, y que no se generen falsas expectativas en las comunidades paramunas. Es fundamental que las alcaldías municipales, personerías municipales y las corporaciones ambientales regionales, tengan pleno conocimiento de los lineamientos, ya que son estas las entidades a las que pueden acceder fácilmente las comunidades del páramo.
- Es de conocimiento de esta entidad que en muchas zonas de páramo las comunidades han liderado procesos de reconversión y/o sustitución de cultivos desde procesos organizativos comunitarios, enfocados en prácticas agroecológicas; todas estas experiencias, se considera deben ser recogidas para formular en los casos que se presenten actividades de alto impacto los planes de reconversión a los que haya lugar; así mismo en los casos donde las autoridades ambientales regionales han adelantado ya este tipo de proyectos, es fundamental evaluar cuál ha sido el resultado de los mismos, desde la perspectiva de las comunidades, logrando potencializar los resultados positivos y mitigar los negativos.
- Es menester recordar que las comunidades de los páramos de Santurbán y Sumapaz por medio de acciones populares lograron que se realizará de nuevo los procesos de delimita-

ción, en tanto estos no habían contado con la participación de las comunidades habitantes del páramo. Este hecho debe marcar un antecedente para la institucionalidad a nivel nacional, por lo tanto, la ruta de participación que fije el Ministerio de Agricultura y de ambiente para la socialización de los lineamientos fijados en la Resolución 000249 de 2022, debe ser amplio e incluyente y no puede limitarse únicamente a una zona en particular.

- El análisis de las respuestas institucionales respecto al cumplimiento de la Ley 1930 de 2018 permite identificar que si bien existe articulación entre las entidades del sector para la puesta en marcha de la normatividad en mención – articulación reflejada en el desarrollo de mesas de trabajo entre las entidades-, no se evidencia un proceso cercano de trabajo con las Corporaciones Autónomas Regionales. En este sentido si bien las Corporaciones actúan como ejecutoras de lo que se dispone a nivel nacional, su conocimiento sobre el territorio debe ser tenido en cuenta en la planeación de actividades que desde el nivel nacional se formulan para el cumplimiento del articulado.
- Las entidades competentes del saneamiento predial en zonas de páramo no cuentan con la capacidad técnica, operativa ni con el presupuesto requerido para iniciar este proceso. Al igual dependen de que se lleve a cabo el plan de zonificación en todos los complejos de páramo, proceso que a la fecha no ha finalizado. Es importante entonces que se defina presupuesto en el PND 2022-2025 a las carteras de Agricultura y Ambiente, para que en este mandato de gobierno puedan de un lado culminar los planes de zonificación, pero además puedan dar inicio al saneamiento predial en zonas de páramo. Esto sin duda no solo da cumplimiento a la Ley 1930 de 2018, sino que además contribuye al cumplimiento de la reforma rural integral, y a las apuestas

que desde el gobierno actual se han fijado en materia de acceso a tierras y ordenamiento productivo.

### **3.4 Análisis de caso: Situación actual de las comunidades campesinas habitantes del páramo Cruz Verde- Sumapaz**

El presente informe ha centrado su interés en el avance de las normativas ambientales que rigen las jurisdicciones de páramos en el país, particularmente de la Ley 1930 de 2018 y la Resolución 886 de 2018 referente a los lineamientos para la zonificación y régimen de usos al interior de los páramos. En este apartado esta Defensoría Delegada pretende presentar la situación actual de las comunidades campesinas asentadas en el páramo Cruz Verde- Sumapaz, haciendo énfasis en las situaciones que los ubican en un estado de vulnerabilidad, en comparación incluso con comunidades campesinas habitantes de zonas no consideradas de protección ambiental.

Para ello, se presentan los resultados de dos talleres virtuales realizados durante el segundo semestre de 2020 con líderes y lideresas de la zona. Así mismo se presentan algunas acciones adelantadas por la comunidad campesina y las entidades estatales competentes respecto al cumplimiento de lo ordenado mediante sentencia de tutela de fecha 11 de septiembre de 2019, proferida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.

La información presentada a continuación será complementada con visitas in-situ en algunas veredas que hacen parte del páramo Cruz Verde Sumapaz, la participación participará en mesas de trabajo con diversas entidades del orden nacional y local, que hacen presencia en el territorio, además de reuniones con otras organizaciones campesinas y Juntas de Acción Comunal de los demás complejos de páramos existentes en el departamento de Cundinamarca.

### 3.4.1 Antecedentes

El Complejo de páramos de Cruz Verde-Sumapaz se extiende en la cordillera Oriental de Colombia, al sur de Bogotá, entre los departamentos de Cundinamarca, Meta y Huila. Con una superficie total de 333.000 hectáreas, es considerado como uno de los páramos más grandes del mundo. El área de mayor porcentaje corresponde al departamento de Cundinamarca, con un total de 179.511 hectáreas, seguidas de 126.092 hectáreas correspondientes al departamento del Meta y 27.816 en el departamento del Huila<sup>161</sup>. Según datos del DANE, en 2014, la población de los veinticinco (25) municipios que tienen jurisdicción en el Complejo es aproximadamente de 8.700.000 habitantes, es decir el 18% de la población total de Colombia<sup>162</sup>.

Municipios	Departamento
Arbeláez Bogotá D.C Cabrera Chipaque Choachi Fosca Guayabetal Gutierrez La Calera Pasca San Bernardo Sibate Soacha Ubaque Une Venecia	Cundinamarca
Colombia	Huila
Acacias Cubarral Guamal Lejanias Mesetas Uribe	Meta

161 Instituto Alexander Von Humboldt, Universidad Externado de Colombia, [2013], Caracterización socioeconómica y cultural del complejo de páramos Cruz Verde- Sumapaz en jurisdicción de la CAM, CAR, CORMACARENA, SDA y CORPORINOQUIA

162 DANE [2005]. Proyecciones de población 2005-2020

### Jurisdicción Páramo Cruz Verde Sumapaz

Del número total de hectáreas, 142.000 se encuentran bajo la protección del Parque Nacional Natural de Sumapaz, es decir el 43% del complejo. Existen además otras reservas forestales protectoras nacionales y regionales que cubren 7.300 hectáreas en total, es decir el 2% del complejo<sup>163</sup>.

En cuanto a las dinámicas de poblamiento, los inicios de colonización campesina en el Sumapaz datan del siglo XIX. “se habla de una colonización campesina espontánea de mediados de dicho siglo, seguida por una segunda colonización emprendida desde los hacendados, desde 1899 y coincidiendo con el proceso de urbanización de la ciudad de Bogotá<sup>164</sup>” Esta región se caracterizó desde la llegada de los primeros colonos por el posicionamiento de estructuras organizativas campesinas, desde las cuales se lideró la defensa del derecho a la tierra; ello obedece especialmente a la presencia de grandes haciendas y hacendatarios, para los cuales los colonos campesinos fungían únicamente como ocupantes o trabajadores de las haciendas, sin mayores garantías de acceso a tierras.

*En el año 1929, se crea la “Colonia 39 Agrícola del Sumapaz”, la cual posteriormente en 1934 se transformaría en la “Sociedad Agrícola de la Colonia de Sumapaz”, la cual impulsó a que desde 1929 se agitara la lucha campesina sobre aquellas tierras que eran consideradas baldías<sup>165</sup>.*

De igual modo y como ya se ha retratado previamente, hubo un éxodo de un gran número de personas a la zona del páramo de Sumapaz

163 Instituto Alexander Von Humboldt, Universidad Externado de Colombia, [2013. Op cit

164 Salazar López Camila [2019]. La identidad campesina sumapaceña: entre la lucha, la resistencia y la conservación del territorio

165 Marulanda Elsy [1991]. Aplicación y efectos de la Ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz. Bogotá, IEPRI

durante la época de la Violencia y, en la década de 1960, con la puesta en marcha de la Ley 135 de 1961 y con ello el proyecto de colonización dirigida que se dio en todo el país de parte del entonces INCORA, se generó la llegada de un gran número de familias a la zona de Sumapaz.

Esta década es de gran importancia para Sumapaz, pues en ella Sumapaz se consolida como un escenario de procesos sociales, políticos y militares de donde surgieron y se consolidaron movimientos campesinos y armados con propuestas alternativas de organización y desarrollo en oposición a las políticas gubernamentales<sup>166</sup>. A su vez durante esta época hubo una fuerte presencia de las FARC especialmente en la zona alta de Sumapaz; su presencia se debía especialmente a la ubicación estratégica que le ofrecía al extinto grupo guerrillero un corredor directo entre las zonas del Caguan, Guayabero, Ariari y Guaviare con el centro del país. Así mismo en 1968 fue creada una de las primeras figuras de protección del páramo de Sumapaz de parte del INCORA, a través de la delimitación de un amplio porcentaje del páramo como Parque Nacional Natural. Posteriormente en 1977 se crea el Parque Nacional Natural Sumapaz.

La definición del páramo como una zona de especial protección ambiental se da hasta la expedición de la Ley 99 de 1993, en la que se consagra en sus principios que las zonas de páramos, subpáramo, los nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial<sup>167</sup>.

### 3.4.2 Figuras de ordenamiento territorial

Como ya se mencionaba el complejo de páramo de Sumapaz cuenta con un área reservada para Parque Nacional Natural, de la cual su jurisdicción está a cargo de Parques Nacio-

<sup>166</sup> Instituto Alexander Von Humboldt, Universidad Externado de Colombia, [2013. Op cit

<sup>167</sup> Ibid

nales Naturales. Esta área está destinada a la conservación de la flora, la fauna, las bellezas escénicas, los complejos geomorfológicos, las manifestaciones históricas o culturales. Esta figura fue aprobada mediante la resolución No. 153 del 6 de junio de 1977<sup>168</sup>. De otra parte, en la zona se encuentra la Zona de Reserva Campesina de Cabrera constituida bajo resolución No. 046 del año 2000, constituida por 44.000 hectáreas y abarcando una población aproximada de 5.300 habitantes<sup>169</sup>. Finalmente se destina un área destinada al ecosistema estratégico de páramo con su jurisdicción a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con un total de 333.420 Has.

Figura de ordenamiento territorial	Área
Parque Nacional Natural Sumapaz	142.000 Has
Páramo Cruz Verde- Sumapaz	333.420 Has
Zona de Reserva Campesina Cabrera	44.000 Ha

Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

### 3.4.3 Situación de derechos humanos de la comunidad campesina del complejo de páramo Cruz Verde- Sumapaz

Para la recolección de información respecto a la situación de vulneración de derechos humanos de las comunidades campesinas del páramo, se realizaron dos talleres virtuales con la organiza-

<sup>168</sup> CEERCCO, Instituto Alexander Von Humboldt [2013]. Estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales complejo de páramos Cruz Verde- Sumapaz

<sup>169</sup> Instituto Latinoamericano para una sociedad y un Derecho Alternativo [2013]. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera.

ción Coordinadora Campesina Sumapaz. Así mismo se llevó a cabo entrevista con líder de ANUC Cundinamarca del municipio de San Bernardo Cundinamarca, así como con representante de la Comisión de la Verdad quien lidera el trabajo de esta entidad en la región de Sumapaz. Tanto los talleres, como las entrevistas en mención, tuvieron como ejes centrales los siguientes: principales actores presentes en la región, conflictos territoriales identificados y propuestas o experiencias comunitarias para el cuidado y protección del páramo.

- **Actores presentes en el territorio**

La región del Sumapaz- Zona Cundinamarca- ha contado con la presencia de comunidades campesinas desde hace más de 60 años. Su ubicación que conecta a la capital del país con la zona oriente la ha definido como una zona en la que se asentó gran parte del campesinado tras la época de la Violencia; ello sumado a otros factores de índole social y cultural permitieron la conformación de organizaciones campesinas. Una de ellas es el Sindicato de Trabajadores Agrarios SINTRAPAZ, creada en 1957, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, creada a nivel nacional en 1967, con presencia particular en el municipio de San Bernardo. Otras organizaciones de carácter ambiental y social que hacen presencia en la región, son el Observatorio de Derechos Humanos y Ambiente, con presencia en Fusagasugá y Tierra libre.

Otro proceso organizativo de gran relevancia en la zona es la Coordinadora Regional Campesina de Sumapaz y Cruz Verde, esta funciona como un espacio de articulación autónomo de la comunidad campesina y organizaciones sociales.

En cuanto a la presencia institucional, se resalta la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR que cuenta con la Dirección Regional Sumapaz, encargada de garantizar la administración de los recursos renovables de la región.

Se encuentran además las alcaldías municipales y personerías municipales de cada uno de los municipios mencionados previamente que hacen parte de la jurisdicción del complejo de páramo.

Otro actor que ha cobrado gran relevancia en las últimas décadas en la Región han sido las multinacionales mineras, con proyectos de extracción de diferentes minerales. A pesar de que estos proyectos no se han llevado a cabo en su totalidad, la concesión de títulos de parte de las autoridades competentes ha generado inconformidad de parte de los habitantes del páramo.

- **Conflictos territoriales identificados**

Entre los conflictos identificados con mayor predominancia tanto en los talleres como en entrevistas están: conflictos por acceso a tierra, restricciones para la producción agropecuaria, relación con instituciones locales y del orden nacional.

- Conflictos por acceso a tierra: un gran porcentaje de familias habitantes del páramo no cuentan con título de propiedad de los predios que habitan actualmente. Los líderes participantes del taller informaron que muchas familias contaban con escrituras o documentos de compraventa que datan incluso antes de los años sesenta; sin embargo, no conocen la validez jurídica de dichos documentos, y en ocasiones algunas familias a pesar de conocer de la existencia de estos documentos, no cuentan con el documento en físico, o este ya no es legible. Ello les ha impedido la vinculación a programas o proyectos de crédito agropecuario donde es necesario que los poseedores cuenten con título de propiedad; además les genera inseguridad ante una eventual expropiación que deba realizarse, si la zona que ocupan es destinada para preservación o conservación.

De otro lado, la población campesina adelantó en 2011 una solicitud ante el extinto INCODER

para la creación de una Zona de Reserva Campesina de la región de Sumapaz, solicitud que cumplía con cada una de las etapas procesales, así como con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para su constitución. A pesar de ello, a la fecha la población desconoce el estado actual del proceso y las razones por las cuales el extinto INCODER ahora Agencia Nacional de Tierras no continuo con la gestión de dicha solicitud.

Al respecto cabe resaltar que en diciembre de 2020 la organización campesina Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz – SINTRAPAZ-, junto con otras organizaciones a nivel nacional<sup>170</sup>, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJusticia- y la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales presentaron acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Tierras y el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras por la violación al derecho fundamental a la igualdad material, a la territorialidad campesina y el derecho al debido proceso. Lo anterior por la suspensión de hecho y dilación injustificada de las entidades accionadas en los procesos administrativos de selección y delimitación de las Zonas de Reserva Campesina de Losada- Guayabero, la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz y la Zona Campesina de Güejar-Cafre<sup>171</sup>.

De la Acción de Tutela se conoce que la propuesta de constitución de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz fue llevada para su aprobación de parte del Consejo Directivo de la ANT en 2017, luego de cumplir con los requisitos legales y reglamentarios. Sin embar-

go, el Consejo Directivo consideró que el plan de desarrollo sostenible debía ser actualizado y ajustado ante la reciente delimitación del páramo de Cruz Verde Sumapaz, y aplazó la discusión sobre la Constitución de la ZRC (resolución 1464 de 14 de julio de 2017 MADS).

A raíz de ello, se adelantaron en 2018 mesas de trabajo conformadas por representantes de las instituciones involucradas con el objetivo de revisar y sanear las observaciones y consideraciones hechas por el Consejo Directivo de la ANT al Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz. Como resultado de las mesas técnicas de trabajo SINTRAPAZ, con el apoyo de la Unión Europea logró la construcción de un documento técnico anexo al Plan de Desarrollo Sostenible que lo armoniza con las problemáticas expuestas por el Consejo Directivo de la ANT. Sin embargo, dos años después la ANT retomó el caso manifestando la necesidad de realizar un nuevo ajuste al Plan de Desarrollo Sostenible presentado.

Al respecto la acción de tutela presentada refiere que:

*Si bien la actuación de la administración debe buscar la armonización de los derechos del campesinado con la protección ambiental del páramo, es desproporcionada la suspensión de facto que se impone en el proceso de selección y delimitación de la ZRC toda vez que dicho instrumento agrario no tiene la facultad de someter o condicionar los usos o las determinantes ambientales, y por el contrario emerge como un instrumento dirigido a lograr mayor efectividad en la gobernanza territorial dando relevancia a las restricciones ambientales respecto de la regulación, limitación y ordenación de la ocupación<sup>172</sup>.*

170 Asociación Campesina Ambiental de Losada – Guayabero ASCAL-G, Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar – AGROGÜEJAR, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina,

171 Acción de tutela de asociaciones campesinas contra la ANT y del Consejo Directivo de la ANT ante la dilación en el proceso de constitución de las ZRC de Sumapaz, Losada- Guayabero y Guejar- Cafre. Bogotá 18 de diciembre de 2020

172 Ibid

En respuesta a ello, el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá D.C determinó el pasado 19 de enero de 2020 en referencia a la ZRC de Sumapaz que se desarrolle de parte de la ANT 1) plan de acción o cronograma con el objetivo de dar culminación al proceso de constitución de la Zona correspondiente, 2) gestiones administrativas correspondientes para que se continúe con el trámite que se echó de ver y que se requiere para continuar con los pasos necesarios a fin de poder culminar con lo de su competencia debiendo remitir a Consejo luego de las gestiones y trámites que sean necesarios para ello, la documentación correspondiente, con el objeto que el Consejo adopte la determinación que corresponda., 3) El Consejo debe proceder a expedir el correspondiente acto administrativo para completar la actuación, debiendo tener en cuenta para su estudio y determinación que se trata de una población vulnerable, determinación que una vez expedida debe ser notificada oportunamente a la misma comunidad campesina, todo ello dentro de la égida del debido proceso.-

- Restricciones para la producción agropecuaria, mejoramiento vial y viviendas: Los participantes de los talleres aluden la importancia de llevar a cabo actividades encaminadas a conservar el ecosistema de páramo. Sin embargo, el inequitativo acceso para planes de mejoramiento de vivienda y vías terciarias les ha dificultado sus posibilidades para la comercialización de sus productos. Ello supone uno de los conflictos de mayor relevancia al interior del complejo del páramo de Sumapaz.

Los programas de reconversión liderados por la comunidad al parecer no están articulados con los programas que deben liderar las autoridades ambientales, por el contrario, la comunidad conoce únicamente las acciones de control y restricción de actividades en las que se imponen sanciones y multas a las familias por el uso inadecuado de la tierra en algunas zonas del páramo.

- **Relación de la comunidad con instituciones del orden local y nacional:** En la región hace presencia Parques Nacionales Naturales, CAR, Alcaldía de Bogotá y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible especialmente. De estas la comunidad tiene una percepción de ser instituciones que actúan con fines policivos y restrictivos más no de apoyo a las iniciativas comunitarias de los habitantes paramunos. Este ambiente de desconfianza ha generado una desarticulación de gran parte de la comunidad con los planes y programas que adelantan estas entidades. Así mismo al interior del complejo se vienen ejecutando proyectos de ordenamiento territorial, tales como la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial para la localidad 40 de Sumapaz, programas de la Región Administrativa y de Planificación Especial RAPE y recientemente se ha iniciado la formulación del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial de la región de Sumapaz.

A su vez existen diversos instrumentos de ordenamiento ambiental tales como Distrito de Manejo Ambiental, Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Sumapaz, Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca POMCA Río Bogotá y recientemente la delimitación del páramo de Sumapaz – en actual proceso de formulación-.

De acuerdo a los participantes del taller, no existe una clara armonización entre cada uno de los instrumentos de ordenamiento presentes en el territorio: *“la comunidad no conoce con claridad que se propone en cada uno de esos programas, solo se ve que la CAR actúa con fines policivos, poniendo sanciones o multas, pero no se conoce o no hemos participado de programas de reconversión o sustitución<sup>173</sup>”*. *“no hay una articulación entre*

173 Taller virtual, 20 de noviembre 2020

los instrumentos y la gente no conoce con claridad que hace cada uno de estos ni las entidades competentes, como pueden ser partícipes de lo que cada uno propone, ello ha afectado la relación de la comunidad con las instituciones<sup>174</sup>”.

De otro lado, a pesar de la existencia de diferentes instrumentos para el ordenamiento del territorio, la comunidad no evidencia una efectividad en los mismos: “[...] preocupa que vuelvan a suceder lo mismo que con todas las administraciones, en la de Lucho Garzón se trabajó en una política de ruralidad que no funciona, con Gustavo Petro se formuló una Unidad de Planificación rural para Sumapaz y Río Blanco que tampoco tuvo un trabajo claro, y ahora llega un PDET, en la actual administración se desconoce si se construirá un nuevo documento para Sumapaz<sup>175</sup>”.

Finalmente, la ausencia de un proceso de participación en la reciente delimitación del complejo de páramo generó en la comunidad mayor desconfianza por las instituciones ambientales en quienes no ven reflejadas los intereses ni avances que la comunidad campesina ha adelantado para defender y proteger el páramo de Sumapaz.

- **Experiencias comunitarias para el cuidado y protección del complejo de páramo Cruz Verde- Sumapaz**

El Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera cuenta con programas de reconversión, que han venido liderando algunas familias del municipio. Así mismo desde SINTRAPAZ han liderado programas como el Convite, “que es un espacio de recuperación del trabajo colectivo, desde la metodología campesino a campesino, en el

que se transmiten conocimientos tradicionales ya perdidos para impulsar la agroecología<sup>176</sup>”.

También se han llevado a cabo pactos campesinos promovidos desde las Juntas de Acción comunal para el control y manejo de insumos químicos en los procesos productivos.

Así mismo la comunidad de los diferentes municipios ha llevado a cabo acciones conjuntas para evitar la quema de vegetación al interior del páramo, prohibición de corte de madera para comercialización, prohibición de cacería de animales, aislamiento de terreno donde se evidencia erosión, para permitir que crezca vegetación, entre otros.

#### **3.4.4 Delimitación del complejo de páramo Cruz Verde – Sumapaz**

En 2019 447 personas en su mayoría campesinas, pertenecientes a los municipios que conforman el complejo de páramo, presentaron una acción de tutela en contra del MADS con ocasión de la emisión de la Resolución 1434 de 2017 sobre la delimitación del páramo de Sumapaz. De esta forma, se emitió sentencia de tutela de fecha 11 de septiembre de 2019 proferida por el Juzgado Cuarenta [40] Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en la que ese ordena al MADS que en el término de un año a partir de la presente providencia emita una nueva resolución que delimite el complejo de páramos Cruz Verde Sumapaz con garantía de participación teniendo en cuenta la Ley 1930 de 2018.

Entre otras consideraciones, el juez de tutela determinó que la sentencia T-361 de 2017, donde se discutió la delimitación del páramo de Sumapaz, constituye un precedente obligatorio, dada la semejanza entre pretensiones, fundamentos fácticos y problemas jurídicos, y en particular, estableció

174 Taller virtual, 20 de noviembre 2020

175 Entrevista Carlos Morales, Comisión de la Verdad, octubre 2020

176 Entrevista Carlos Morales, Comisión de la Verdad, octubre 2020

que los lineamientos fijados en esa decisión por la Corte Constitucional respecto a la participación ciudadana resultaban plenamente aplicables al caso concreto.

En aras de lo anterior esta Defensoría Delegada realizó acercamiento a los líderes y lideresas pertenecientes a la Coordinadora Campesina de Sumapaz –su descripción se presenta más adelante– quienes manifestaron que nueve meses después del fallo de tutela, no habían recibido noticias de ningún tipo de gestión de la cartera ministerial para dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia. Si bien el país se encontraba atravesando la actual coyuntura del covid – 19, era menester del MADS informar a las comunidades, las actividades que esta entidad estaba llevando a cabo para dar cumplimiento a las ordenes emitidas.

De tal manera, en el mes de agosto de la presente anualidad se llevó a cabo mesa de trabajo<sup>177</sup> con la Defensoría Delegada para los Asuntos Colectivos y del Medio Ambiente, la Procuraduría judicial adscrita a la zona de Sumapaz y miembros de la Coordinadora Campesina Sumapaz, con el fin de aunar esfuerzos encaminados al seguimiento y gestión de las ordenes emitidas en la Sentencia referida previamente. En el marco de este espacio los miembros de la comunidad participantes informaron a esta Delegada tres elementos que se consideran conflictivos al interior del complejo de páramo y que obedecen a la desarticulación entre la normatividad ambiental y el ordenamiento territorial de las comunidades campesinas habitantes del páramo. Estos elementos tienen que ver con:

- El MADS no cuenta con un mapeo de actores presentes en el territorio, lo cual impide que se cuente con el total de la población para el desarrollo efectivo de una ruta de participación para la delimitación del complejo de

páramo.

- La normatividad ambiental actual mediante la cual se plantea el ordenamiento territorial del páramo no ha contado con las diferentes formas de ordenamiento presentes en el territorio de Sumapaz; por ejemplo, la Zona de Reserva Campesina de Cabrera al interior de su Plan de Desarrollo Sostenible ha planteado diversas acciones encaminadas al goce efectivo de los derechos de las comunidades campesinas, pero también del cuidado y conservación del ecosistema paramuno.

Sin embargo, estas propuestas comunitarias no se han relacionado con las propuestas incluidas en la normatividad ambiental que rige el quehacer y accionar al interior del complejo de páramo de Sumapaz. Ello se reflejó en la resolución emitida para la delimitación, que no contó con la participación de las comunidades. Al respecto solicitan al Ministerio Público que en el marco de su seguimiento garanticen que la normatividad ambiental sea compatible con las propuestas de ordenamiento comunitario y campesino existentes en la zona.

- Se evidencia una desarticulación institucional tanto al interior de las entidades del orden nacional como en el relacionamiento entre las entidades del orden nacional y local. Por ejemplo, indican que el IGAC tiene información desactualizada respecto a la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, aludiendo que esta representa solo un porcentaje del territorio total del municipio, lo cual no concuerda con la resolución de creación de la zona, en la cual se menciona que esta representa el 100% del municipio de Cabrera. Así mismo las comunidades aluden que la presencia de diferentes instrumentos de ordenamiento ambiental como el Parque Nacional Natural, el páramo, Distrito de Manejo Integrado, etc., genera confusiones entre los miembros de la comunidad al no conocer con exactitud las

<sup>177</sup> Memoria de reunión, espacio de trabajo virtual 06 de agosto 2020.

prohibiciones y las obligaciones respecto a cada uno de estos instrumentos.

Ahora bien, conforme a la información del Ministerio de Ambiente, se obtiene que durante septiembre del año 2020 mediante Auto del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá se definió prorrogar por un año el plazo concedido en la Sentencia proferida en septiembre de 2019, con el fin de que el Ministerio de Ambiente en razón de la situación de emergencia sanitaria del COVID 19 tuviese un año más para dar cumplimiento a la delimitación del páramo Cruz Verde- Sumapaz.

En razón de lo anterior, durante el mes de septiembre de 2020 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó al despacho judicial los documentos relacionados con el Plan de Trabajo dispuesto para dar cumplimiento al fallo, así como la metodología propuesta para la difusión de información sobre el proceso de delimitación. A pesar de la presentación de dichos documentos, desde la Procuraduría General de la Nación se llamó la atención respecto de que estos documentos no contaban con el aval ni eran conocidos tanto por las comunidades del páramo como por las entidades territoriales y Personerías municipales. Así pues, el Ministerio de Ambiente llevó a cabo reuniones de retroalimentación con los accionantes del fallo y Procuradores Agrarios de los departamentos intervinientes y posteriormente con personeros de la zona, con el fin de dar a conocer algunas generalidades respecto del cronograma propuesto, así como el inicio de reuniones en los departamentos para la difusión del proceso de delimitación

En mayo de 2021 tras la audiencia de verificación del fallo, se ordenó realizar mesas de interlocución con presencia de los accionantes y demás actores sociales involucrados, antes de control para construir acuerdos concertados en el diseño del plan de trabajo y metodología, de allí que el Ministerio manifieste el desarrollo de cuatro

mesas de interlocución en las que participan accionantes del fallo, Ministerio de Ambiente y entidades de control.

En febrero de 2022 se llevó a cabo nuevamente la audiencia de verificación del fallo, en el cual se amplió el plazo hasta la segunda semana de julio de 2022 para finalizar la fase informativa del proceso de delimitación. Así pues se realizaron mesas de interlocución con los municipios de Fusagasugá, Cundinamarca Fusagasugá- Cundinamarca, Choachí- Cundinamarca, Colombia- Huila y Guamal- Meta. Posteriormente se acordaron fechas para realizar las mesas de interlocución municipal y local con los municipios de Choachí, Une, Ubaque, Chipaque, Guayabetal, Localidad de Chapinero, Localidad de Sumapaz, Cubarral, Mesetas, El Castillo, Lejanías, Acacias y Colombia, y reuniones de la fase informativa en el municipio de Guamal.

Con lo anterior y a 2022, el Ministerio de Ambiente no había finalizado la fase informativa, del proceso, lo cual presume la posibilidad de que el Juzgado nuevamente deba ampliar el plazo para que se de cumplimiento al Fallo en cuestión.

### 3.5 Conclusiones

1. El Gobierno Nacional cuenta actualmente con los actos administrativos que permiten la entrada en vigencia de planes y programas de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias en las zonas de páramo, incluso sin que estos cuenten con delimitación. Se espera que, conforme a ello, se desarrolle el proceso de participación y socialización con las comunidades campesinas, organizaciones campesinas y espacios de concertación tales como la Mesa Nacional de Páramos, a fin de que se construya de manera colectiva la ruta a llevar a cabo para la definición de las actividades agropecuarias que deban ser sustituidas, que requieran de reconversión, así como aquellos predios en los que en efecto sea

necesario la adquisición de predios. Para este ejercicio que liderará tanto el Ministerio de Ambiente como las Corporaciones Ambientales y Secretarías de Agricultura, conviene que se incluyan en los espacios de participación las prácticas agropecuarias y de cuidado del medio ambiente que por años han liderado las comunidades la interior del páramo. Son sin duda estas prácticas el punto de partida para el desarrollo y definición de las actividades de reconversión y/o sustitución que se puedan realizar en cada uno de los complejos de páramo.

2. El proceso de saneamiento predial, definido mediante el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 a la fecha presenta las siguientes limitaciones: de un lado el artículo no se encuentra regulado, las entidades involucradas no cuentan con el presupuesto requerido para llevar a cabo el saneamiento en todos los complejos de páramo, todo ello sumado a que a la fecha no se encuentran finalizados todos los procesos de delimitación y los planes de zonificación ambiental, lo cual a juicio de las entidades competentes en la materia dificulta avanzar en el proceso de saneamiento. El retraso en la puesta en marcha del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018 da cuenta el incumplimiento de la obligación dispuesta en la Ley si se tiene en cuenta que el plazo pactado que se fijó es de 5 años los cuales se cumplirían en 2023.
3. Respecto a la posibilidad de adquisición de predios, aun cuando la Ley 1930 de 2018 y sus actos reglamentarios como la Resolución 000249 de 2022 han sido reiterativos en que se respetaran los derechos de uso y ocupación de las familias campesinas que se encuentran habitando zonas de páramo, no es clara la ruta mediante el cual el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Agricultura actuarán respecto de los predios que en efecto tengan que ser adquiridos por el Estado en razón que la zona donde se encuentren ubicados sea declarada en los planes de zonifica-

ción como zona únicamente destinada para la conservación.

4. Referente a los cuatro complejos (a excepción del páramo Cruz Verde-Sumapaz) de páramo que tienen presencia en el departamento de Cundinamarca, a 2020 no se presentaban avances significativos respecto de la puesta en marcha de los Planes de Manejo y Zonificación Ambiental, la Corporación aludía la ausencia presupuestal para llevar a cabo la implementación de los mismos. Preocupa a la Defensoría del Pueblo que las entidades competentes aludan la ausencia de presupuesto para la formulación de los Planes de Manejo, no es posible que el Estado transfiera la responsabilidad de la formulación y ejecución de un proceso de zonificación y de los Planes de Manejo Ambiental a las Corporaciones Ambientales, sin que se les brinde el respaldo financiero y técnico necesario para tal fin.
5. La puesta en marcha de los planes de manejo y zonificación ambiental al interior de los complejos de páramo se ha traducido para la mayoría de las comunidades campesinas del páramo en un ejercicio de sanciones y prohibiciones, al punto de considerar las Corporaciones ambientales como entidades policivas encargadas de vigilar y sancionar las acciones de los campesinos en los páramos. Aun cuando la tarea de control y vigilancia es importante, urge que la formulación y puesta en marcha de estos planes permita incluir los saberes, prácticas y experiencias del campesinado a fin de que el trabajo con las Corporaciones ambientales no se traduzca solamente en ejercicios policivos sino que se conviertan en entidades aliadas para la construcción de procesos de reconversión productiva y el desarrollo de proyectos viables al interior de los páramos del país.

## 3.6 Recomendaciones

### 3.6.1. Presidencia de la República:

Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2025 acciones dirigidas al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018, en particular la puesta en marcha del saneamiento predial, el Censo Agropecuario y minero al interior de las zonas de páramo y el desarrollo de actividades de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias.

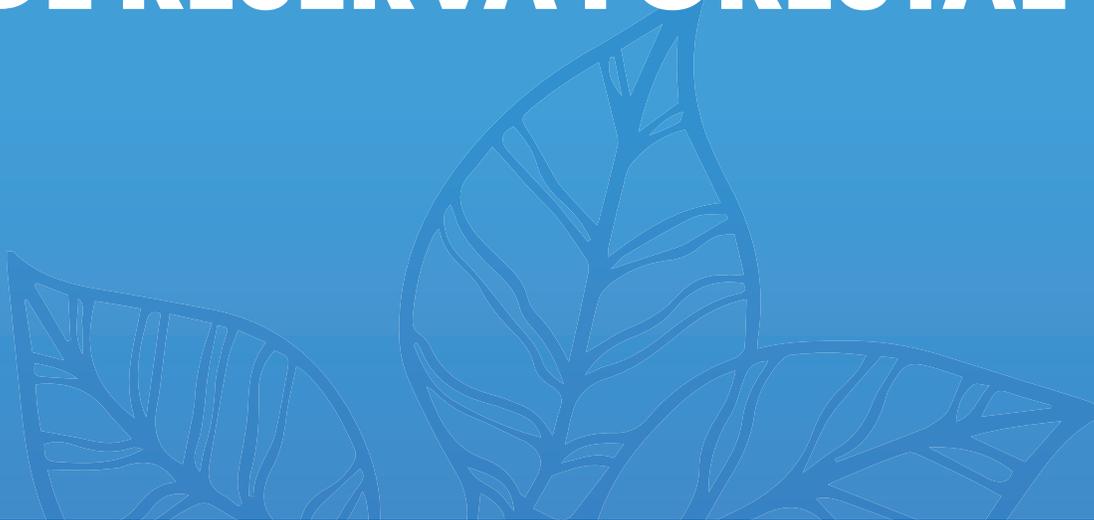
### 3.6.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- Determinar las causas por las cuales no se ha avanzado en la formulación o actualización de los planes de manejo de los páramos a nivel nacional y, de esta forma, generar un plan de choque que permita en las vigencias futuras dar finalidad a los planes de manejo pendientes a la fecha. Es necesario además que el Ministerio de Ambiente valide en el análisis de estado de avance referido, las estrategias de participación comunitaria que han desarrollado las Corporaciones Ambientales Regionales para la formulación y puesta en marcha de los planes de manejo.
- En conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural activar espacio de trabajo con la Mesa Nacional de Páramos y otras instancias de participación campesina del orden nacional, con el fin de que sean estos quienes aporten en el desarrollo de acciones para implementar la Ley 1930 de 2018, en lo referente a la ruta para la puesta en marcha de actividades de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, el Censo y caracterización de la población paramuna, saneamiento predial entre otras acciones.





# 4. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPESINADO EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL<sup>178</sup>



## 178 4.1 Alcance normativo de las Zonas de Reserva Forestal

Las zonas de reserva forestal fueron definidas en 1936. La Ley 200 de ese año, en el artículo 10<sup>o</sup> dispuso:

*“ARTÍCULO. 10<sup>o</sup>. - El gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.*

*Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este Artículo.”*

A continuación, un recuento histórico de la figura.

En el siglo XIX, los bosques eran aprovechados con fines económicos, importantes para el desarrollo nacional, su explotación se hacía de manera indiscriminada, lo que permitía fueran utilizados y obtener los títulos de propiedad a través de la tala de árboles, lo que condujo a la destrucción de los bosques y conllevó a tomar medidas que permitieran la protección de los recursos naturales. La Ley 110 de 1912 [Código Fiscal] impuso algunas prohibiciones y permitió al gobierno reglamentar la forma en que debían ser explotados los bosques, bien por “administración directa” o “por contratos de arrendamiento” [art. 103]. Estos bosques destinados a la explotación se llamaron “bosques nacionales” y como se observa, a través

178 Autoras: Ana Karina Vega Álvarez. Profesional Universitaria Grado. 15; Laura Mercedes Amaris Herrera. Contratista. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

de esta figura, se destinaba una zona, para un uso especial.

La Ley 119 de 1919 reformó el Código Fiscal sobre explotación de bosques nacionales, definidos como plantaciones naturales de ciertas especies como: caucho, tagua, pita, henequén, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la nación, señalando que dichos bosques “no podrían ser cultivados, ocupados, denunciados ni adjudicables como terrenos baldíos a ningún título” [art. 2<sup>o</sup>]. Esta disposición impidió la explotación de aquellos productos que no se encontraran listados en la norma.

Con la expedición de la Ley 85 de 1920, la adjudicación de baldíos estuvo sujeta a que las tierras solicitadas no estuvieran dentro de los bosques nacionales, lo que condujo la deforestación en dichos bosques para acceder al título de propiedad.

Esta situación dio lugar a la expedición de la Ley 200 de 1936, a fin de tener ciertos criterios de protección ambiental. Por primera vez se hace referencia a las zonas de reserva forestal definiéndolas como aquellas zonas “dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o propiedad particular, con el fin de conservar el caudal de las aguas”. Igualmente, le otorgó facultades al gobierno para determinar las zonas de reserva forestal en baldíos y reglamentar el aprovechamiento industrial de productos forestales en terrenos baldíos o de propiedad particular. Sin embargo, tal decisión llevó a que esa forma de ver la explotación económica del predio diera lugar a la entrega del título de propiedad privada sobre terrenos baldíos y trajo consigo la realización de otras actividades económicas diferentes a la forestal lo que condujo a la destrucción de los bosques y, contrario a lo dispuesto en la Ley 119 de 1919, dispuso que los denominados “bosques nacionales” podrían ser de propiedad nacional.

La expedición del Decreto 1383 de 1940 propendió por la defensa y aprovechamiento de los bosques y se habla por primera vez de la figura de zona forestal protectora, con el propósito de proteger las cuencas de los ríos, arroyos o quebradas e implementar restricciones para el aprovechamiento forestal sobre estas áreas.

El Decreto 1454 de 1942, introdujo dos nuevas figuras: los bosques de interés general y los bosques públicos. El artículo 1º define los bosques de interés general en razón a su ubicación, esto es dentro o fuera de una zona forestal protectora, pero que contienen especies de valor comercial que vale la pena conservar y los segundos, los que pertenecen a entidades de derecho público.

Posteriormente, el Decreto 2278 de 1953, pretendió unificar toda la legislación existente para la época en materia forestal y creó una nueva clasificación de los bosques: bosques de propiedad privada, bosques públicos, bosques protectores, bosques de interés general.

El contexto anterior dio lugar a la expedición de la Ley 2ª de 1959 “Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.”, y a la delimitación de las primeras áreas para el “desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”, con un enfoque sostenible de la Ley. Se habló entonces de zona de reserva forestal compuesta por dos categorías: bosques de interés general y zonas forestales protectoras, como lo traía el Decreto 2278.

En el artículo 2º se declaran como zonas de reserva forestal “los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas, consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación y cuyas pendientes sean superiores al 40%”, salvo que como lo estipula el artículo, el Ministerio de Agricultura las sustraiga para las actividades agropecuarias [art. 3º], previo estudio del Instituto

Geográfico Agustín Codazzi, sobre clasificación de los suelos y que los bosques existentes en dichas zonas se sometieran a formulación y ejecución de un plan de ordenación forestal a cargo del Ministerio de Agricultura [art. 4º].

Posteriormente, el Decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables, introdujo otra clasificación a las contenidas en la Ley 2ª: áreas forestales productoras, protectoras y productoras-protectoras [art. 202], sin embargo, esta última desapareció con la expedición de la Ley 1450 de 2011.

La Ley 2ª creó siete reservas forestales con el objeto de asegurar el desarrollo de la economía forestal, protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, son ellas:

- Zona de Reserva Natural de la Sierra Nevada de Santa Marta
- Zona de Reserva Natural de la Serranía de los Motilones
- Zona de Reserva Natural de El Cocuy
- Zona de Reserva Natural del Río Magdalena
- Zona de Reserva Natural de la Costa Pacífica
- Zona de Reserva Natural de la Región Central
- Zona de Reserva Natural de la Amazonia

Estas áreas comprendían 65 millones de hectáreas aproximadamente, lo que equivale al 60% por ciento del territorio.

El objetivo propuesto con la creación de estas zonas era realizar el estudio y clasificación de los suelos de los bosques por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la formulación y ejecución del plan de ordenación forestal por parte del Ministerio de Agricultura, facultándolo además para que aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria pudieran sustraerse de las reservas.

## 4.2 Administración de las Zonas de Reserva Forestal

Inicialmente la administración de las Reservas Forestales se encontraba en cabeza de la División de Recursos Naturales, dependencia del Ministerio de Agricultura [1952], posteriormente en 1954, se empezaron a crear las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, para 1993 con la expedición de la Ley 99 y creación del SINA, Sistema Nacional Ambiental, se otorga más autonomía y funciones más concretas al Ministerio de ambiente y a las corporaciones autónomas en cuanto a la administración de las reservas forestales.

En ese orden, el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, le asigna como función al Ministerio de Ambiente:

“Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.”

Y la misma Ley en el numeral 16 del artículo 31, le confiere a las Corporaciones Autónomas Regionales la función de:

“16. [...] Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.”

En virtud del numeral 14 del artículo 2º del Decreto 3570 de 2011, norma que modifica los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se le asigna como función:

“14. Reservar y alinear las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.”

Así mismo, la Ley 1450 de 2011 [ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014], en el párrafo 3º del artículo 204, señaló que las áreas establecidas en el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, únicamente podrán ser objeto de realineación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos por parte del Ministerio de Ambiente o entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo, según el área de interés de que se trate.

En atención a dicha disposición, solo entre 2013 y 2014, fueron expedidas las normas que determinarían las medidas de zonificación y ordenamiento de las zonas de reserva, mediante siete resoluciones en las cuales se establecieron tres tipos de zonas en las que se señalan las actividades que se pueden llevar a cabo en cada una de ellas:

- Zonas Tipo A. Garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática, la asimilación de contaminantes del aire y del agua, la formación y protección del suelo, la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural y el soporte a la diversidad biológica.
- Zonas Tipo B. Caracterizadas por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y de la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- Zonas Tipo C. En consideración a sus características biofísicas ofrece condiciones para desarrollar actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que incorporen el componente forestal y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural.

La zonificación y ordenamiento ambiental para la Amazonía, fue adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de la competencia asignada en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011 y la Ley 1450 de 2011, teniendo en cuenta para ello, aspectos socioeconómicos,

prediales, conflictos de uso del suelo, entre otros, mediante las siguientes Resoluciones:

- Resolución 1925 de 2013 “Por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y se otras determinaciones”.
- Resolución 1277 de 2014 “Por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés y se otras determinaciones”.

Resulta conveniente destacar, que la zonificación y ordenamiento no modifican el régimen jurídico de dichas zonas y se constituye un elemento orientador para la construcción de las políticas públicas, planeación de los proyectos, obras o actividades para un uso adecuado del territorio.

### **4.3. Zona De Reserva Forestal de la Amazonía en el Departamento del Guaviare**

La Reserva Forestal de la Amazonia, de acuerdo con la información suministrada por Ministerio de Ambiente a través de la Dirección de Bosques, Diversidad y Servicios Ecosistémicos, tiene un área aproximada de 34.890.084 hectáreas distribuidas en ocho departamentos: Caquetá, Guaviare, Huila, Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés<sup>179</sup>.

Después de su creación, la Zona de Reserva Forestal ha tenido una serie de afectaciones legales en su territorio mediante la creación de áreas protegidas, resguardos indígenas o sustracciones.

El área actual de la Zona de Reserva Forestal en

<sup>179</sup> Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible, Respuesta No. 14801 del 10 de junio de 2020.

el departamento de Guaviare es de 5.010.750, 7 hectáreas, de acuerdo con la información suministrada la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA<sup>180</sup>, distribuidas de la siguiente manera:

<sup>180</sup> Respuesta por parte de la CDA No. 784 del 12 de junio de 2020.

<b>Zona Tipo A</b>	1.152.730,2
<b>Zona Tipo B</b>	312.670,3
Área con previa decisión de ordenamiento (Parques Nacionales y Resguardos Indígenas)	3.545.350,1

Correspondiente esta última al Parque Nacional Natural, Serranía de Chiribiquete, la Reserva Nacional Natural Nukak y los resguardos indígenas que se localizan dentro de la Reserva forestal de la Amazonía.

Sin embargo, la información aportada en el mismo sentido por la Agencia Nacional de Tierras, da cuenta que con base en la Resolución 1925 de 2013 "...el departamento del Guaviare cuenta con un total de 1.786.367, 9 hectáreas en zonas Tipo A y 313.381,17 hectáreas en zonas Tipo B<sup>181</sup> ..."

La zonificación se hizo con base en la clasificación de Zonas Tipo A, B y C (art. 2º).

Aclarando que en todas las zonas se podrán adelantar: (i) procesos de sustracción, (ii) tendrá aplicación en todas las zonas la Resolución 0629 de 2012 (por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2a de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la

<sup>181</sup> Respuesta 20204300638631 del 16 de julio de 2020 Agencia Nacional de Tierras.

restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento); (iii) realizar las actividades de bajo impacto que generan beneficio social, al tenor de la Resolución 1527 de 2012.

El artículo 4º de la Resolución determina para el departamento del Guaviare, Zonas tipo A y B:

Para las Zonas Tipo A, se deberá:

1. Fomentar la actividad científica aplicada prioritariamente a la restauración ecológica y a la generación de información sobre la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos, de acuerdo con las normas.
2. Fomentar la investigación básica sobre la biodiversidad y manejo forestal sostenible.
3. Implementar las acciones de restauración, rehabilitación y recuperación en procura del restablecimiento del estado de las coberturas y de las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de servicios ecosistémicos.
4. Incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria existentes hacia esquemas de producción sostenibles
5. Implementar el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación de acuerdo con la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la ley 223 de 1995.
6. Desarrollar actividades de Reducción de emisiones por deforestación y Degradación, otros mecanismos de mercado de carbono y otros esquemas de distribución de beneficios por servicios ecosistémicos.
7. Incentivar el aprovechamiento sostenible de

fauna, la agricultura ecológica y biotecnología según las normas vigentes.

8. Impulsar las líneas establecidas en la Estrategia de Emprendimiento de Negocios Verdes, incluida en la Política Nacional de producción y Consumo Sostenible y a los programas que lo implementen como el ecoturismo, siempre que cumplan con las aptitudes del suelo y características de este tipo de zona.

Para las Zonas de Tipo B:

1. Propender por la ordenación forestal integral de estas áreas y fomentar actividades relacionadas con la producción forestal sostenible, mantenimiento de la calidad del aire, regulación del clima y de las aguas y el control de la erosión.
2. Estimular la investigación científica aplicada de manera prioritaria a la restauración ecológica y a la generación de información sobre el manejo forestal de fuentes de productos maderables y no maderables, diversidad biológica y servicios ecosistémicos, de acuerdo con las normas vigentes.
3. Promover el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en las áreas que lo permitan, teniendo en cuenta la evaluación del riesgo.
4. Incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria existentes hacia esquemas de producción sostenible, compatibles con las características de la zona.
5. Implementar procesos de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Restauración, a fin de proteger las fuentes hídricas para el abastecimiento de la población y las actividades económicas.

6. Promover la implementación del Certificado de Incentivo Forestal para plantaciones comerciales y fines de conservación de acuerdo con la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la ley 223 de 1995.
7. Para los proyectos relacionados con alianzas productivas u otras estrategias, se podrán desarrollar en predios privados, siempre que no implique la ampliación de la frontera agrícola, se evite la reducción de las áreas de bosque natural, cuenten con un componente forestal, no se afecte el recurso hídrico y se ejecuten implementando buenas prácticas.
8. Propender por desarrollo de actividades de Desarrollo de Bajo Carbono, incluyendo los de la Estrategia Nacional para la reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación -REDD, Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y otros mecanismos de mercado de carbono, así como otros esquemas de reconocimiento por servicios ambientales.
9. Impulsar las líneas establecidas en la Estrategia de Emprendimiento de Negocios Verdes, incluida en la Política Nacional de producción y Consumo Sostenible y los programas que lo implementen como el ecoturismo, siempre que cumplan con las aptitudes del suelo y características de este tipo de zona.

Al ser la reserva forestal una determinante ambiental deberá ser considerada dentro de los procesos de revisión, ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y de los distritos.

Para el caso de los predios baldíos inadjudicables, el Acuerdo 58 de 2018, por medio del cual la Agencia Nacional de Tierras – ANT, fija el reglamento para el otorgamiento de los derechos de uso sobre predios baldíos adjudicables, determinó en el numeral 2º del artículo 1º los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la

Ley 2ª clasificadas en tipo B y C, posteriormente, el Acuerdo 118 de 2020 de la ANT, adicionó dentro de estos baldíos, los clasificados en Tipo A.

#### **4.3.1 Contexto histórico y social de la presencia de comunidades campesinas en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el departamento del Guaviare**

Antes de la llegada de los españoles, el territorio del actual departamento del Guaviare estaba habitado por pueblos seminómadas pertenecientes a los grupos Guahibo, Guayabero, Cubeo, Carijona, Desano y Tucano<sup>182</sup>.

Para la época de la Gran Colombia, formó parte de la Provincia de Popayán, para los años 1821 y 1830, perteneció al departamento de Boyacá y hasta 1857 formó parte del Caquetá y del departamento del Cauca.

En 1910 se creó la comisaría especial del Vaupés y dentro de ella existieron los territorios del Guaviare, e incluso su primera capital fue Calamar. Posteriormente, con la Ley 55 de 1977, se separó de la jurisdicción de la Comisaría del Vaupés y luego se creó la Comisaría del Guaviare con capital en San José del Guaviare.

A partir de 1991 la Constitución Política de Colombia, se erige la comisaría del Guaviare como departamento. En 1992, la Ordenanza No 01 del 07 de agosto, legitima la creación de tres nuevos municipios, El Retorno, Calamar y Miraflores, los cuales cobraron vida fiscal y administrativa a partir del 1 de enero de 1993, San José del Guaviare ya estaba establecido como municipio.

Las comunidades campesinas asentadas en el departamento, han sido producto de la colonización que se ha llevado a cabo por etapas. El primer periodo, se resalta por ser un proceso de

ocupación territorial, originado gracias a las actividades del caucho y tigrilleo en zona de frontera; el segundo coincide con la violencia de la década de los cincuenta y sus refugiados (colonización armada); el tercer periodo fue determinado por la colonización dirigida; por último la cuarta etapa a partir de los setenta, se permite la entrada de la marihuana y la coca, gracias al movimiento de personas con la intención de adoptar una nueva residencia, haciendo referencia al desplazamiento de los colonos provenientes del sur y occidente del Meta y el desplazamiento de los colonos fundadores desde el eje San José-El Retorno-Calamar hacia nuevos frentes activos de colonización<sup>183</sup>.

- **Primer periodo de ocupación territorial, el caucho y el tigrilleo**

Este periodo estuvo determinado por diferentes bonanzas en el marco de economías extractivas (balata-caucho) y otro eje importante de esta primera colonización lo constituye el río Guaviare (colonización fluvial).

A partir de 1930 se presentaron las primeras incursiones de aventureros y comerciantes atraídos por el caucho y posteriormente el tigrilleo, consolidando el comercio y con ello el incremento de la población. Todo esto permitió que la economía sobreviviera reconociendo la comercialización de pieles (chigüiro y tigrillo). Sin embargo, aunque mejoró las condiciones económicas de la población, la falta de organización en el proceso industrial no logró un cambio significativo pues los productos se vendían a otras regiones, pero sin transformación de los mismos de manera que le dieran un valor agregado en beneficio de las comunidades locales.

En el año 1920, la producción del caucho permitió al municipio de Calamar que fuera designada la

182 <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/guaviare/historia.html>

183 Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi, Ministerio del Medio Ambiente, Población y Territorio (1999), edición: TM Editores Guaviare.

capital del Vaupés, comisaría creada en 1910 que abarcó el territorio de los hoy departamentos del Guaviare y Vaupés<sup>184</sup>.

San José del Guaviare fue fundado para el año 1938 y en ese mismo año se dieron las bonanzas de la producción de los cauchos silvestres en la Amazonía, siendo valorada a nivel nacional e internacional<sup>185</sup>.

Entre 1939 y 1945, el gobierno colombiano decidió interrumpir el comercio de látex que los siringueros<sup>186</sup> sacaban hacia Manaos y que allí vendían a los alemanes. Se hizo presente la compañía “Rubber” que se encargó del monopolio del caucho natural y al mismo tiempo se creó una economía de mercado que sentó las primeras bases para el desarrollo del eje vial del departamento entre San José y Calamar, permitiendo el paso de la población que se apropió de las pieles de animales salvajes, las maderas finas y la pesca comercial, originando el asentamiento permanente y la organización de las primeras fincas de la región.

En el periodo comprendido entre 1950 a 1970 se presentó la expansión de una segunda frontera que se inició sobre el área transicional de Granada y Medellín del Ariari, con el fin de extenderse en ambos márgenes del río Guaviare. A partir de 1960, se presentó una migración de indígenas Guayaberos<sup>187</sup> y Tukanos Orientales<sup>188</sup> desde los

ríos Papuri y Vaupés, con el propósito de dirigirse al Guaviare para trabajar como jornaleros y desempeñarse en las labores de infraestructura en dicha región<sup>189</sup>.

En esta etapa podemos observar la presencia de personas aventureras-comerciantes que en determinados momentos han permitido la consolidación de la economía con la explotación de los recursos naturales de la región; pero no de manera permanente. Luego cuando se abrió el paso a la Compañía “Rubber” se presentó el cambio trascendental donde se expandieron y llegaron diferentes indígenas bajo la categoría de jornaleros.

- **El segundo periodo hace referencia a la colonización armada**

Este periodo está relacionado con la violencia de la década de 1950, en la cual la región se convirtió en un refugio para los desplazados políticos<sup>190</sup>. Se considera entonces, que la violencia de esa época se dio por el enfrentamiento entre liberales y conservadores que desencadenó una ola migratoria, en la cual los campesinos viajaron hacia el Meta y Guaviare a trabajar y a protegerse de la persecución política pero luego en el gobierno de Rojas Pinilla entre 1953 y 1955 se presentó una amnistía y muchos campesinos atraídos por la paz y las ayudas del gobierno iniciaron los asentamientos aún cuando faltaban algunos servicios indispensables como educación, salud, vivienda.

La violencia en Colombia tuvo muchas consecuencias en el proceso de migración de la pobla-

184 Mediante Decreto No. 1165 de 1976, el departamento del Guaviare fue elevado a la categoría de municipio, en jurisdicción de la Comisaría del Vaupés. Más tarde fue creada la Comisaría Especial del Guaviare por medio de la Ley 55 de 1977, con capital en San José del Guaviare; y el 4 de julio de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente, elevó la sección a la categoría de departamento.

185 González, José J., El Guaviare: Una historia de fronteras, Bogotá, Proyecto Colonización U. de UTRECHT/COA. 1990.

186 Peón que practica incisiones en las siringas para recoger el látex o caucho.

187 Los guayaberos originarios de las vegas del río Ariari lugar desde donde se han venido desplazando, tomar el curso superior del río Guaviare -sitio de su actual asentamiento- hace más de 660 años [DURAN, 1979] [CHAVEZ, 1987]

188 Entre 1964 y 1966, van llegando los primeros núcleos de

indígenas Tukanos, migración que continúa hasta finales de los años 70. [Chávez, 1987]

189 Chávez c., Margarita, Informe Diagnóstico Preliminar sobre la situación actual de las comunidades indígenas Guayabero y Tukano de las reservas de Barrancón, La Fuga y Panuré. Bogotá. Corporación Araracuara, DAINCO-CASAM. 1987

190 Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, [1999]. Guaviare población y Territorio. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI, Ministerio de Medio Ambiente. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1 edición.

ción agraria que determinó la producción agropecuaria y cocalera del Guaviare. Las personas que llegaban de los departamentos del Tolima, Santander, Huila y Cundinamarca, se convirtieron en parte del mapa social de la zona y años más tarde influyeron en la organización comunitaria y campesina, consolidando ideologías como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En dicho proceso de colonización se sumaron los colonos e indígenas y los campesinos refugiados.

- **El tercer periodo comprende la colonización dirigida**

Para el año 1959 el Gobierno impulsó un espacio radial hacia el campesino residente en Bogotá, con el propósito de que las familias se inscribieran como beneficiarias del programa de adjudicación de tierras en el Guaviare<sup>191</sup>, siendo un programa de rehabilitación social y de asentamiento campesino que llamo a una nueva ola de colonización, acompañada de la reforma agraria donde legitimaron la ocupación territorial de muchas familias con la expectativa de una mejor calidad de vida.

Para el año 1968, el Gobierno Nacional introdujo un proyecto de colonización en la región del Guaviare, con el objetivo de disminuir las crecientes presiones rurales y el desempleo, el cual se ubicaría en la localidad de El Retorno (30 km al sur de San José), generando una nueva ola de migración por la necesidad de mano de obra y propiciando la vinculación de otros indígenas (Guayaberos) y en este proceso los indígenas que habitaban la zona fueron despojados y la riqueza para los indígenas de la región fue disminuida, la utilización de las tierras se minimizó con grandes limitaciones para el desarrollo de las actividades ancestrales, presentándose la marginalidad y las

191 Restrepo, J. Forjadores del Guaviare, relatos sobre la conformación del Departamento. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional. 2009. Página 12.

tensiones por la apropiación que realizaron los colonos sobre los resguardos indígenas<sup>192</sup>.

Para 1971 disminuyó la migración a la zona por las dificultades en infraestructura y los problemas sociales, lo que generó en 1976 una sobreproducción agrícola porque el Instituto de Mercado Agropecuario (IDEMA) no sacó los productos al mercado por la falta de infraestructura vial y los altos costos de transporte lo que propició el desplome de los precios y que muchos colonos salieron de sus tierras y se facilitó el escenario de una nueva actividad con la implementación de los cultivos ilícitos en el Guaviare.

- **El cuarto periodo: producción de los cultivos de uso ilícito y el conflicto armado**

A mediados de los años 70, los colonos empezaron a sembrar marihuana y dejaron a un lado los cultivos originales de la región. Los traficantes de esta hoja suministraron al campesino las semillas, organizaron una compleja red de compradores, transportadores y construyeron una serie de pistas clandestinas que favorecieron una nueva ola de inmigrantes. Esta actividad no duro mucho porque los Estados Unidos<sup>193</sup> logró cultivar esta planta por la misma época.

Para el año 1978, se reconoció la coca como producto comercial en toda la región y se volvió la actividad económica más importante<sup>194</sup>. Esto hizo que los colonos entraran en la economía de cultivo ilícito, siendo esta la única solución que permitía obtener ingresos suficientes.

192 Acosta, Luis Eduardo Guaviare Puente a la Amazonía. Corporación Colombiana para la Amazonía-Aracuara, Santa Fe de Bogotá. 1993.

193 Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Guaviare población y Territorio. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI, Ministerio de Medio Ambiente. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1 edición. 1999.

194 Acosta, Luis Eduardo. Guaviare. Puente a la Amazonía, Corporación Colombiana para la Amazonía-Aracuara, Bogotá. 1993.

Para 1982, el precio de la coca cayó y trajo el empobrecimiento de la población lo que repercutió en los años 1983 y 1984, cuando el departamento vivió una época de violencia, se disminuyó la producción y muchos emigraron de la zona.

Los años siguientes se caracterizaron por períodos de bonanza y crisis que condujeron a la conformación de grupos al margen de la ley con los narcotraficantes a la cabeza, que buscaban limpiar el departamento de simpatizantes de la guerrilla. Pero también la respuesta del Gobierno con una gran ofensiva militar.

Entre 1991 y 1995, se presenta en Colombia una migración hacia a las ciudades y aumentó el campesino desplazado y con él crece el comercio informal y la concentración de tierras en manos de los narcos, la aparición de los paramilitares con la intención de acabar con

la guerrilla ayudando a crecer el desplazamiento de muchos campesinos al Guaviare.

En el Guaviare se busca una solución al problema de una manera pacífica y concertada y fue así como en 1996 se crea la Zona de Reserva Campesina a fin de replantear las estrategias de desarrollo en los aspectos socioeconómicos y del desarrollo sostenible para que los campesinos aprovechen y se capaciten en la realización de proyectos de sustitución de cultivos.

Las últimas décadas se han caracterizado por desplazamientos importantes de población debido a la violencia, el conflicto armado, el tráfico de drogas y, en general, la búsqueda de mejores condiciones de vida.

#### **4.3.2 Análisis de la gestión institucional frente a la armonización de Derechos de las comunidades campesinas en la Zona de Reserva Forestal del departamento del Guaviare Alcance normativo de las Zonas de Reserva Forestal**

Anotábamos en el primer capítulo de este documento, la posición de la Corte Constitucional en torno al reconocimiento del campesino como sujeto de especial protección ambiental y su relación con la tierra y el territorio, a fin de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y el derecho al territorio y de esta manera mejorar las condiciones de vida y la provisión de bienes y servicios, considerándose este postulado el que debería regir las decisiones que adopten las entidades nacionales y regionales en el cumplimiento de sus fines misionales.

El departamento del Guaviare lo conforman los municipios de San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

En los cuatro municipios gran parte de su población es rural, y de acuerdo con los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 2014, se concentran allí altos índices de pobreza, llegando al 53,9% [DANE, 2014], por encima del promedio nacional que es de 45,7% [DANE, 2014], bajos niveles de cobertura escolar, con un 22,3% en relación 22,4% que corresponde al porcentaje nacional de hogares privados por rezago escolar en el área rural dispersa. Así mismo, la población en su mayoría no tiene acceso a acueducto a pesar de su riqueza hídrica, al ser uno de los departamentos que presentan mayor porcentaje de hogares con privación del líquido por inadecuado acceso a fuentes de agua mejorada con la preocupante cifra de 95,6%, entre otros indicadores que reflejan la escasa inversión social que se ha realizado en esta región<sup>195</sup>.

195 Censo Nacional Agropecuario DANE, 2014.

La economía del departamento del Guaviare se sustenta en el sector agropecuario, los servicios, la explotación forestal, la pesca, y en los últimos años, la ganadería extensiva en las planicies de tierra firme y la agricultura que ha tenido un gran impulso. Los principales cultivos son plátano, yuca, cacao, caña, miel y caucho.

La red vial del departamento está compuesta por un eje principal que comunica los municipios de San José, El Retorno y Calamar, y una red secundaria que conecta las inspecciones de policía con las cabeceras de mayor importancia económica; esta misma vía conecta al departamento con la red vial nacional entre San José del Guaviare y comunicación; se presta a través de 2 aeropuertos en los municipios de San José del Guaviare y Miraflores que los comunican entre sí, con la región y con la capital de la República.

Con la intención de visibilizar la situación de derechos humanos de las comunidades campesinas que habitan en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el departamento del Guaviare y formular recomendaciones que propendan por la garantía y armonización de los derechos que entran en tensión con la normativa establecida sobre protección ambiental, se llevaron a cabo entrevistas con líderes de la región a través de medios virtuales.

La información obtenida permitió evidenciar la situación del territorio, las dificultades y necesidades que padecen.

La comunidad campesina que habita estos territorios reconoce que habita en Zona de Reserva Forestal, producto del proceso de colonización, asociado a las riquezas naturales del suelo y a la fauna que ha determinado las actividades productivas de sus ocupantes.

La mayoría de las familias no cuentan con títulos de propiedad, los documentos de compraventa o la sana posesión son los únicos elementos que

tienen para acreditar la tenencia, lo que les ha impedido acceder a créditos para el desarrollo por ejemplo de proyectos productivos. Como una medida para controlar la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo sostenible de la región, fomentar y estabilizar la economía campesina, surgieron las Zonas de Reserva Campesina, una de las primeras fue la del Guaviare para el año 1996, una opción para que los campesinos sin tierra, que no habían accedido a un título de propiedad o a un modelo productivo, pudieran acceder a ellos. Figura que, debido a las tensiones vividas en el territorio por la presencia de grupos armados, los cultivos de uso ilícito y la deforestación, no logró sus objetivos y hoy tal, como se concibió la figura ya no es de propiedad de los campesinos.

La deforestación es el mayor problema que afronta el departamento. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA, al respecto señala que entre el 2016 y el 2019, se han perdido aproximadamente 61.105 hectáreas de bosque equivalentes al 4% de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. Hasta el 2016, las cifras de deforestación para el departamento del Guaviare y la Amazonía se consideraban bajas, pero para el 2017, luego de la firma del Acuerdo de paz, se duplicaron, pasando de 70.074 hectáreas en 2016 a 144.147 hectáreas para el 2017 debido a que, con la desmovilización de las FARC como grupo armado ilegal, ya no ejerce una regulación ambiental<sup>196</sup>.

Encontrándose el departamento del Guaviare y el municipio de San José del Guaviare para el año 2016, en el primero y segundo lugar con mayores alertas tempranas por deforestación a nivel nacional, la CDA en el marco de las funciones otorgadas en la Ley 99 de 1993 y en aplicación al principio del rigor subsidiario profirió los siguientes actos administrativos:

<sup>196</sup> En respuesta a la comunicación No. 20200040601331321 del 4 de junio de 2020 enviada por la Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras

- Resolución N° 042 del 06 de febrero de 2017, “Por medio de la cual se ordena el cierre de cualquier obra o actividad de construcción o ampliación de ejes de vías o de los respectivos corredores viales de las vías en la zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959 en el área comprendida entre los municipios de Calamar y Miraflores y el denominado corredor vial Marginal de la Selva en la jurisdicción del Departamento del Guaviare”.
- Resolución N° 119 del 04 de abril de 2017, “Por medio de la cual se Ordena el Cierre y su Consecuente inhabilitan unas vías ilegales en la zona de reserva forestal de Ley 2 de 1959 de los Municipios de San José del Guaviare, Calamar y Miraflores- Departamento del Guaviare en el marco de la estrategia contra la deforestación en la Cuenca Amazónica”.

Consideran las comunidades que un problema que vienen afrontando es el cierre definitivo de la vía que conduce desde la Inspección de la Libertad- Barranquillita hasta Miraflores, y de la vía que va desde el sector conocido como Agua Bonita Medio Barranquillita hasta Miraflores, también es de público conocimiento que en esta región se encuentra concentrada gran parte de ciudadanos campesinos que por una u otra razón han sufrido la marginalización y el abandono estatal, situación está que históricamente han aprovechado los grupos subversivos para ejecutar de forma sistemática la violación de los derechos humanos a los habitantes de la Región. Con la decisión adoptada por el despacho judicial en cierre total de la vías y la consecuencial restricción para el tránsito automotor, consideran que la medida cautelar puede estar en contraposición de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, quienes son sujeto de especial protección y sobre todo los derechos de los niños, pues con esta medida se les estaría vulnerando el derecho a la educación de los niños y niñas, que son beneficiarios de ruta de transporte escolar que opera de la inspección de La libertad,

vereda el Recreo y circunvecinas, debido a que las rutas de transporte escolar ya no podrán prestar el servicio a los menores estudiantes de dicho sector. Igualmente, el cierre ha generado la disminución de los proyectos productivos pues no tienen manera de comercializar pues los precios no son competitivos en el mercado nacional y posiciona a la coca y a la ganadería como mejores fuentes de recursos al lograr más sostenibilidad en los precios.

Reafirman entonces que la deforestación, la vienen generando los grandes terratenientes que poseen capitales e invaden esos terrenos, para praderizar o para ganadería extensiva, pues deforestar implica una gran inversión, circunstancia que hace que se ubiquen cada vez más lejos de donde las autoridades pueden llegar, para esconderse, lo que traslada el mercado de tierras hacia el interior y conlleva a una frontera cada vez más abierta.

En el tema de erradicación forzada y sustitución de cultivos ha tenido dificultades. En el caso de sustitución no se han dado nuevos acuerdos en el marco del PNIS. Se ha iniciado la socialización del programa “Hecho a la medida” en el cual se han excluido familias por no cumplir los requisitos legales señalados en el programa “Paz con legalidad”, requisitos que no habían sido solicitados y de no cumplirlos, llevarían a la expulsión del programa. Ahora, en cuanto a la erradicación, se han firmado acuerdos, sin embargo, al parecer han llegado no cultivadores, cultivadores y recolectores. Además, en zonas apartadas no llegó la oferta institucional como lo había dicho la Corte, para que fuera primero la sustitución voluntaria, si esta no es posible entonces la erradicación manual y de no ser posible, la fumigación aérea, pero al no firmarse los acuerdos uno a uno, lo que ha pasado del año pasado a hoy son acciones de erradicación forzada, que ha generado la queja de las comunidades y ha llevado conflictividad entre la fuerza pública y la comunidad.

Se han venido adelantando trabajos con quienes eran recolectores llamados “gestores de paz” con recursos a cargo del programa de sostenimiento alimentario para el año 2017 y 2018. Los reportes indican que la gente cumplió sus compromisos y que Guaviare junto con Meta son los departamentos que lograron estabilizar el área sembrada por cuenta del programa de sustitución voluntaria en más de un 96%. Sin embargo, el anhelo de las comunidades es que lleguen procesos productivos.

Con el fin de conocer las acciones por parte de las autoridades locales, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, requirió a las alcaldías municipales de Calamar, El Retorno, Miraflores y San José de Guaviare, a fin de conocer la problemática, grado de afectación de la Zona de Reserva Forestal, número de familias establecidas en la zona de reserva forestal, las medidas que han sido adoptadas o se prevén implementar para el manejo de las zonas de reserva forestal, las situaciones que arroja la deforestación en los cuatro municipios y las zonas que presentan mayor deforestación, los mecanismos de participación con las comunidades, así como la articulación con otras instituciones.

Dicha solicitud se hizo con base también en la orden de suspensión proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San José del Guaviare en el mes de diciembre de 2019, mediante la cual se determina la suspensión de cualquier tipo de inversión pública sobre las vías, que conducen desde la Inspección de la Libertad- Barranquillita hasta Miraflores, y de la vía que va desde el sector conocido como AGUABONITA MEDIO-BARRANQUILLITA hasta MIRAFLORES, en los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores, vulnerando con esta medida derechos de más de 1000 familias campesinas que desde hace más de 50 años se encuentran establecidas en esta zona de reserva forestal y que es una queja reiterada de parte de las comunidades de esta región y frente a lo cual la oficina Regional de la Defensoría en el Guaviare, mediante oficio del 22 de enero de

2020, se hace parte del proceso dando a conocer su posición frente a la medida consiguiendo bajar la rigurosidad de la medida.

#### **4.3.2.1. Municipio de San José del Guaviare**

El territorio del municipio se encuentra regido por una determinante ambiental, son tierras indígenas (58%) o tienen condicionantes para la producción convencional (37%) o son áreas protegidas (5%), lo que determina que la autoridad ambiental es quien regula y determina los usos del suelo en la zona rural si están dentro de áreas de manejo especial o Parques Nacionales, si se trata de Parques o Reservas Nacionales Naturales. Para el caso de la Reserva Forestal, le corresponde al Ministerio de Ambiente, definir los usos y para el caso de los resguardos indígenas, serán las autoridades indígenas.

Los procesos de asentamiento de las últimas 4 décadas se han hecho transformando ecosistemas mediante la deforestación y la plantación de otras coberturas, donde perduran los pastos como soporte de actividades de ganadería extensiva o para hacer posesión de la tierra y presionar la titulación. Otro problema se encuentra en la proliferación incontrolada de vías de comunicación irregulares.

El número de familias establecidas en el departamento del Guaviare es de 2.090 ubicadas en la Zona de Reserva Forestal, 383 se encuentran en predios de los Resguardos Indígenas y 285 familias en zonas de preservación del DMI. San José es el municipio del Guaviare con el mayor número de familias vinculadas al PNIS con 3.985 pero se resalta la gran mayoría son productoras 2.339 familias, el 20% son recolectoras y el 21% restante, son familias que no cultivan, pero se encuentran en zonas afectadas por la coca.

Las quemadas que se practican en época de verano, se ocasionan después de las tumbas, ocasionan grandes incendios como método de preparación

del suelo para la siembra o para pastos en un mecanismo de apropiación de tierras, para ampliar la frontera agrícola y especular con las tierras, en especial las ubicadas a lo largo de las carreteras. Sin embargo, tal situación no ha servido para mejorar las condiciones de vida de la población allí asentada.

Las gestiones que viene adelantando se encuentran dirigidas a: cumplimiento al marco normativo y de sus plazos de la sentencia STC 4360, fortalecimiento y articulación institucional, fortalecimiento de la presencia del Estado, ajuste de los instrumentos de planificación y gestión, gestión participativa (Plan Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC), generación de alternativas productivas asociadas a la conservación, control y seguimiento a la minería ilegal.

Para el año 2020, la Alcaldía llevó a cabo reuniones con la Gobernación del Guaviare de manera específica con el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente y con la Corporación para el Desarrollo Sostenible. Igualmente, con el programa REM / Visión Amazonia para continuar el Convenio 006 del 29 de abril de 2019 con el objeto de apoyar actividades de extensión Rural con enfoque ambiental previstas en el Programa Visión Amazonia REM/Colombia como estrategia de reducción de la deforestación en 200 predios y conservación de 2.000 hectáreas de bosque primario.

#### **4.3.2.2. Municipio de Calamar**

Toda el área del Municipio se encuentra regido por determinantes ambientales:

- Territorios indígenas.
- Zona de recuperación para la producción Sur del DMI Ariari – Guayabero del área de Manejo Especial La Macarena.
- Reserva forestal de la Amazonía – Ley 2ª de 1959.
- Áreas de importancia Ambiental – Humedales.

- Áreas protegidas – Parques naturales (Parque del Chiribiquete)

Las áreas anteriores se distribuyen así: Territorios indígenas 11%, Zonas de recuperación el 20% y áreas de importancia ambiental y Parques nacionales el 69%.

Las áreas de especial interés ambiental AEIA, tienen familias ocupantes y están afectadas por cultivos de coca al igual que las áreas de manejo especial como la Reserva Forestal que tienen mayor afectación por cultivos de uso ilícito. Sin embargo, manifiestan que pese a los sistemas de monitoreo y las alarmas tempranas, no cuentan con los recursos suficientes para responder ante la magnitud de la situación.

Frente al grado de afectación de la Zona de Reserva Forestal en el Municipio de Calamar señalan que este puede ser inferido a través del análisis de los conflictos de ocupación del municipio. En todo el departamento del Guaviare hay ocupación de las áreas de especial interés ambiental (AEIA), dentro de las cuales se encuentran en el caso de Calamar, el Parque Nacional Chiribiquete, la Reserva Nacional Nukak, los resguardos indígenas, las zonas tipo A y B de la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, áreas de preservación y restauración del DMI donde los usos agropecuarios son restringidos.

En el departamento del Guaviare hay 2.090 familias en las áreas de la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959.

#### **4.3.2.3. Municipio de Miraflores**

La mayor problemática en el municipio de Miraflores ha sido la deforestación a causa de la ampliación de la frontera agropecuaria al norte del municipio en límites con el municipio de Calamar, por parte de terratenientes, según información que han recogido de reuniones con la comunidad campesina y en menor medida por parte de campesinos preparando los terrenos para cultivos

de autoconsumo.

Según reporte de alertas de deforestación de la CDA el mayor foco de deforestación se encuentra al norte del municipio en la frontera con el municipio de Calamar.

El número de familias establecidas en el Municipio, se determina teniendo en cuenta que la zona urbana del municipio se sustrajo de la Zona de Reserva Forestal mediante Resolución No. 711 de 2011 del Ministerio de Ambiente y según cifras del DANE para el 2018, la población en el sector rural asciende a 4764 habitantes y el número de familias en el sector urbano es de 1.943 familias y según datos del SISBEN, el número de familias en el sector rural es de 1.824 familias.

Dentro de las medidas que han sido adoptadas o se prevén implementar dentro de la actualización Esquema de Ordenamiento Territorial tienen como objetivo principal, recuperar, fortalecer y mantener la estructura ecológica para incrementar la conectividad y la resiliencia de los ecosistemas frente al cambio climático para el bienestar de las comunidades. Así como reducir la tasa de deforestación y recuperar las áreas degradadas, reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad adaptativa de las comunidades frente a riesgos de desastres y cambio climático, reconocer el manejo étnico del bosque y contribuir a la soberanía alimentaria y la reducción de la deforestación, de acuerdo con las autoridades étnicas.

Las situaciones que arroja la deforestación en ese municipio son: usurpación de baldíos, desafíos en la implementación de los acuerdos de paz, cambios en las reglas locales de uso del suelo [presencia de actores armados], inversiones para realizar talas y quemas controladas en el territorio incluso en el área de Parques Nacionales, mejorar la conectividad entre centros poblados, flexibilidad de los procesos notariales para la compra-venta de tierras.

Las gestiones que ha adelantado el Municipio para los temas ambientales se han dirigido a llevar a cabo reuniones y concejos de desarrollo rural con la participación del programa Visión Amazonia, buscando estrategias y proyectos para mitigar los impactos de la deforestación y reducir las cifras, a través de las firmas de pactos ambientales. En el manejo de la vía se adelantó solicitud al Juzgado Primero Promiscuo de San José del Guaviare para levantar la medida de restricción impuesta sobre el corredor que comunica a Miraflores con la vereda de la Ye, en la actualidad la vía se encuentra bastante deteriorada a tal punto que difícilmente se puede transitar por ella.

Por último, esperan contar con el Plan vial Municipal e iniciar las actividades para la legalización de las vías terciarias, aunque encuentran dificultades por las restricciones ambientales y situaciones de carácter jurídico que ponen en riesgo el cierre total de las vías.

#### **4.3.2.4 Municipio El Retorno**

Para el Municipio se determinan dos zonas de reserva forestal “Zona A y Zona B”. Con ocasión del proceso de colonización, se han establecido comunidades que han desarrollado actividades perjudiciales como: deforestación para el establecimiento de cultivos tradicionales y de especies menores en busca de economía básicamente familiar, ganadería extensiva, vías ilegales, cultivos ilícitos, vías ilegales y cierre de las mismas, uso de químicos, manejo inadecuado de residuos.

La Zona se ha visto afectada por procesos de ocupación ilegal del territorio, praderización, extracción ilegal de recursos de recursos naturales renovables como madera, peces y fauna, así como el incremento de minería legal e ilegal.

En cuanto al número de familias establecidas, en Zonas Tipo A hay un total de 1.227 familias y en la Zona de Tipo B, 2.542 familias.

Frente a las medidas adoptadas para el manejo de las zonas de reserva Forestal se encuentran: Cierre de la vía acatada por orden judicial y Audiencia para ampliar el polígono de cierre de la vía. (Por estar abierta con 30 años).

La deforestación en el municipio ha traído consigo la pérdida de área de bosque, desplazamiento, presencia de grupos al margen de ley, medidas judiciales sobre el territorio, establecimiento de cultivos ilícitos.

Dentro de las gestiones adelantadas por la Alcaldía, se encuentra la firma del acuerdo de no deforestación por parte del alcalde y los presentes de JAC del territorio iniciando de manera decidida algunas acciones generalizadas con respecto a la sustitución de cultivos ilícitos, teniendo en cuenta que el Programa Nacional de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos (PNIS). Así mismo, con organismos sin ánimo de lucro, instituciones locales y regionales y de cooperación internacional, se han implementado programas en aras de la conservación del medio ambiente y a la sensibilización de las comunidades para el cambio de economía de manera que permita el fortalecimiento y la reconversión del sector agrícola y pecuario.

Es también importante conocer las acciones por parte de las personerías y la Secretaría de Gobierno del departamento, para lo cual la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras consultó las Personerías de los cuatro municipios acerca de: (i) ¿Cuántas familias se encuentran asentadas en la ZRF de la Amazonía ; (ii) ¿qué tipo de actividades económicas se vienen desarrollando por parte de estas familias en esos municipios?; (iii) ¿qué acciones han venido implementado a través de la personería en pro de los derechos de los campesinos asentados en la ZRF de la Amazonía en cada uno de los municipios?

Al respecto, se recibió respuesta por parte de las Personerías de San José del Guaviare y Calamar.

#### **4.3.2.5. Personería de San José del Guaviare**

La personería del Guaviare, frente a las preguntas relacionadas con el número de familias asentadas en la Zona de Reserva y el tipo de actividades a las que se dedican, dio traslado a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, Seccional Guaviare, quienes en respuesta manifestaron no tener información al respecto. DSGV-1051-2020 del 10 de agosto de 2020 CDA.

En cuanto a las acciones que han venido implementando en pro de los derechos de las comunidades campesinas, dicen no tener conocimiento de situaciones que afecten los derechos, motivo por el cual no ha sido necesaria la intervención, sin embargo, se encuentran trabajando con la comunidad rural para protegerlos de presentar vulneraciones de parte de la fuerza pública por causa de la erradicación manual de cultivos ilícitos.

#### **4.3.2.6. Personería de Calamar**

En cuanto al número de familias asentadas en la Zona, indican que de acuerdo con la información suministrada por el SISBEN son 561 familias que habitan la zona.

Las actividades económicas que desarrollan las familias se basan en actividades agropecuarias, en las que se destacan: avicultura, enriquecimiento de bosques, ganadería doble propósito, piscicultura, agricultura, como yuca, plátano, maíz, arroz, cacao, caucho.

Las acciones que adelanta la Personería son acompañamiento, apoyo y fortalecimiento jurídico en pro de la protección de los derechos de las familias campesinas.

#### 4.3.2.7. Secretaría de Gobierno del Departamento del Guaviare

Consultada sobre la problemática del departamento y el seguimiento que ha realizado a la misma, señalan: dificultad para ejercer una buena gestión por la extensión, localización y capacidad institucional; creciente ocupación y mercado de tierras; producción, procesamiento y comercialización de la coca; uso del territorio con producción de ganadería extensiva; presencia de grupos armados al margen de la ley que inciden en la dinámica de apropiación y uso de la tierra, de allí que se presentan conflictos de uso de este territorio y una creciente dinámica poblacional que está originando la degradación de los ecosistemas. El seguimiento se ha enfocado en relación a la producción, procesamiento del cultivo de coca y su comercialización, manifestando que es en lo que más han venido trabajando con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) y la Policía Antinarcoóticos.

El número de familias que se encuentran en el departamento es el siguiente:

Reserva Forestal Tipo A: 4.619 habitantes  
Reserva Forestal Tipo B: 5.966 habitantes

Dentro de las actividades económicas que desarrollan se encuentran la producción de cultivos para su alimentación, cría de animales y comercialización de maíz, yuca, plátano, arroz, frutales, caña panelera y hortalizas, ganadería bovina, aprovechamiento de madera y otros productos del bosque, producción y procesamiento de la hoja de coca<sup>197</sup>.

197 SDMA – 1008-192 del 10 de agosto de 2020.

#### 4.3.2.8. Agencia Nacional De Tierras – Otorgamiento de Derechos de Uso -ODU

Para las Zonas de Reserva Forestal creadas por la Ley 2ª de 1959 y habida cuenta de los conflictos que se han venido presentando por el uso, ocupación y tenencia de la tierra, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras expidió los Acuerdos No. 58 de 2018 y 118 de 2020, cuyo fin es establecer el procedimiento para reglamentar el aprovechamiento sostenible de los predios baldíos inadjudicables que se encuentren en: (i) zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, (ii) los playones y sabanas comunales que periódicamente se inundan conforme al artículo 69 de la Ley 160 de 1994 y (iii) los terrenos baldíos ubicados en un radio de 2.500 metros donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, a través del otorgamiento de derechos de uso a Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad, luego de surtir todas las etapas determinadas en la normatividad aplicable.

Con esta medida la Agencia pretende legalizar el uso de la tierra que los campesinos han venido ocupando por años y puedan ser transferidos a la familia de manera que se logre un arraigo en el territorio

El artículo 45 del Acuerdo 58 faculta al director de la Agencia Nacional de Tierras para expedir los manuales operativos que se requieren para la administración, el otorgamiento de derechos de uso y seguimiento a los actos o contratos que se deriven de dicho reglamento.

Dentro de las acciones que viene adelantando para la socialización de los mencionados Acuerdos, implementó una estrategia para la socialización, sensibilización y apropiación de la figura de Otorgamiento de Derechos de Uso -ODU- mediante el diálogo entre instituciones y comunidades a través de espacios pedagógicos denominados “Espacios de Fortalecimiento Comunitario y Organizativo”, enfatizando temas

relacionados con el territorio, particularmente los que presentan mayor polémica y atendiendo aquellos interrogantes que presenta la figura para las comunidades en los territorios en los que se ha implementado y en los que se va a iniciar su implementación.

Para el año 2022, señaló la Agencia Nacional de Tierras que a nivel nacional han realizado 35 espacios de socialización en ocho (8) departamentos y 15 municipios con población campesina, alcaldías, gobernaciones y entidades del orden nacional, siendo el principal escenario las Juntas de Baldíos Inadjudicables<sup>198</sup>.

En el proceso de levantamiento de información, a fin de elaborar de manera preliminar los estudios técnicos, cartográficos y jurídicos que dan cuenta de la situación para la asignación de derechos de uso en el Municipio de San José del Guaviare encontraron que existe un total de 93.433,69 hectáreas dentro de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, distribuidas en 38.616,44 hectáreas en Zona Tipo A y 54.817,26 hectáreas en Zona Tipo B, en cuya área se identificaron 91 familias ubicadas en el sector Charras-Boquerón, de las cuales 11 se encuentran al interior de la Zona Tipo A y 80 en la Zona Tipo B<sup>199</sup>.

Para el departamento del Guaviare con corte al 15 de septiembre del año 2022 se registra en el Inventario de Predios Baldíos que hay 252 predios ubicados en los municipios de San José del Guaviare, Calamar y El Retorno equivalentes a 5.142 hectáreas de las cuales a la misma fecha salieron 68 predios esto es 866 hectáreas del dominio de la Nación. Sin embargo, no tiene la ANT información con respecto a los ocupantes de dichos predios.

198 Oficio enviado por la Agencia Nacional de Tierras, bajo el radicado No. 20224001319371 del 7 de octubre de 2022

199 Oficio Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20204300638631 de fecha 16 de Julio de 2020

En cuanto al avance en el proceso de asignación de derechos de uso en el departamento del Guaviare, no se han suscrito contratos de otorgamiento de derechos de uso pues apenas se están cumpliendo las etapas procesales del procedimiento establecido para el otorgamiento de derechos de uso, así como la socialización de la minuta del contrato con las comunidades y autoridades locales<sup>200</sup>.

De acuerdo con la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, en lo relacionado con procesos de sustracción de Zona de Reserva Forestal de la Amazonia, informa que no ha interpuesto solicitudes de sustracción en el departamento de Guaviare, ni tampoco se encuentran en curso trámites ante el Ministerio de Ambiente, en virtud de la Resolución 629 de 2012 del MADS “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011.”

Indica también que, en el departamento del Guaviare en los municipios de San José del Guaviare, Calamar y El Retorno, el INDERENA mediante la Resolución 222 de 1971 aprobó la sustracción de zona de reserva forestal de la Amazonía de 181.200 hectáreas, y posteriormente aprobó la sustracción de aproximadamente 221.000 hectáreas mediante la Resolución 128 de 1987 y, mediante la Resolución 521 de 1998, aclaró y definió los 2 linderos de dichas áreas sustraídas. Sobre dichas áreas sustraídas, se constituyó la Zona de Reserva Campesina del Guaviare con un área de 463.600 has, mediante la Resolución 054 del 18 de diciembre de 1997 que no cuenta con un diagnóstico que permita determinar la tenencia, uso u ocupación en el área sustraída y constituida como Zona de Reserva Campesina en el departamento del Guaviare.

200 Ibidem

#### **4.3.2.9. Dirección De Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Consultado sobre el diagnóstico que hayan podido realizar sobre la política de áreas protegidas en la Zona de Reserva Forestal del departamento del Guaviare y su incidencia en dicha zona, queda claro que el Decreto 1076 de 2015, mantuvo las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, El Decreto Ley 2811 de 1974 o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos. Este hecho es importante en la medida en que, si bien no son consideradas áreas protegidas, son áreas complementarias para la conservación.

Las líneas que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dentro de los cuales se encuentra “Biodiversidad y riqueza natural, activos estratégicos de la Nación”, está dirigido a prevenir el deterioro de la biodiversidad, consolidar su conservación y generar las condiciones que permitan avanzar en su uso sostenible, beneficiando a las comunidades locales<sup>201</sup>.

#### **4.4. Resultados de las encuestas realizadas a familias habitantes de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare**

Con el objeto de recolectar y obtener datos de un grupo específico (campesinos de la región), evaluar las condiciones y consultar la opinión para una mejor comprensión de las circunstancias sociales, se diseñó un cuestionario que permitió hacer un diagnóstico del pensamiento que se tiene en la región, por parte de pobladores entorno a diferentes temas.

El cuestionario se hizo a partir de llamadas, envío del link y por WhatsApp y fue atendido por 11 líderes.

Los participantes de las encuestas son conocedores de la problemática que vive la región y pertenecen a las Juntas de Acción Comunal-JAC (Asociación de Juntas Comunales del Departamento del Guaviare -ASOJUNTAS que las integran los Corregimientos Charras-Boquerón, El Capricho, San José del Guaviare y El Retorno) y a las Fundaciones o Asociaciones que velan por los derechos de los campesinos (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia -ANUC; y La Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Oriente y Centro de Colombia – DHOC).

---

201 [Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo el radicado No. 14801 del 10 de junio de 2020](#)



A continuación, se presenta gráficamente el análisis de las preguntas de la variable: Variable subjetivo; de Derechos que consideran que el Estado garantiza y protege en su comunidad; variable de la Zona de Reserva forestal de la Amazonía en el Guaviare; e Institucional.

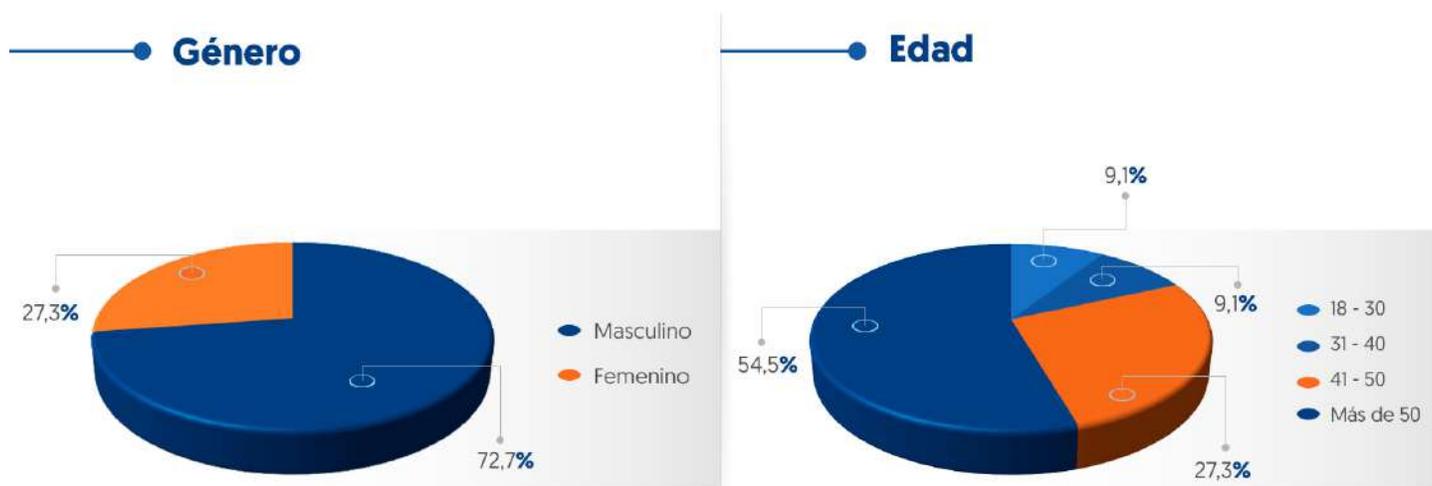
#### 4.4.1. Variable subjetiva:

En este apartado, se contó con la participación de una muestra variada en cuanto a personas líderes campesinas en esa región, para comprobar la edad, nivel educativo, actividad ocupación e ingresos mensuales.

- **Perfil Demográfico**

Con respecto a la edad, el 54,5% de los encuestados tiene más de 50 años, le sigue con un porcentaje del 27,3% el rango de edad entre 41 a 50 años, y el 18,2% de 18 a 40 años. Se pudo evidenciar que el 72,7% hace parte del género masculino y el 27,3% es femenino:

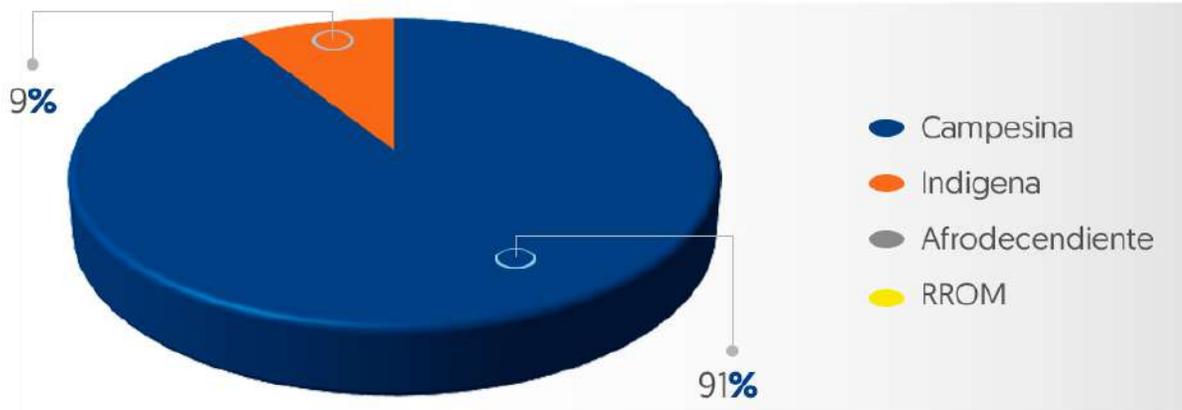
El 90,9% de la población encuestada se identifica como población campesina y el 9,1% hacen parte de la comunidad Afro-descendiente:



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

El 50% de la población participante se dedica al trabajo informal (como independiente), el 20% a las labores agrícolas-campo, el otro 20% al de cuidado de los hijos, actividades del cuidado de la casa y

## Identificación como población

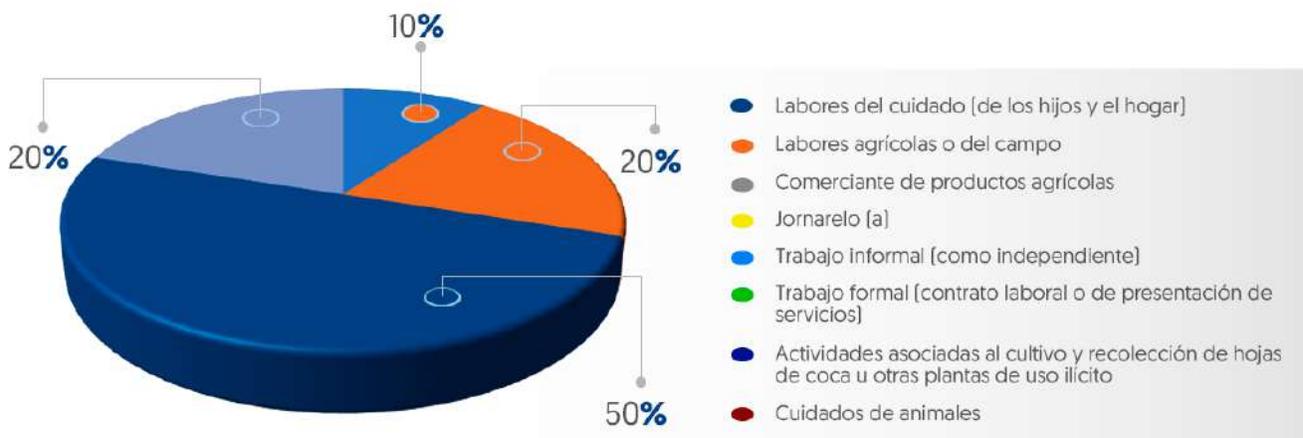


**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

el hogar, y el 10% restante al trabajo formal (contrato laboral o de prestación de servicios):

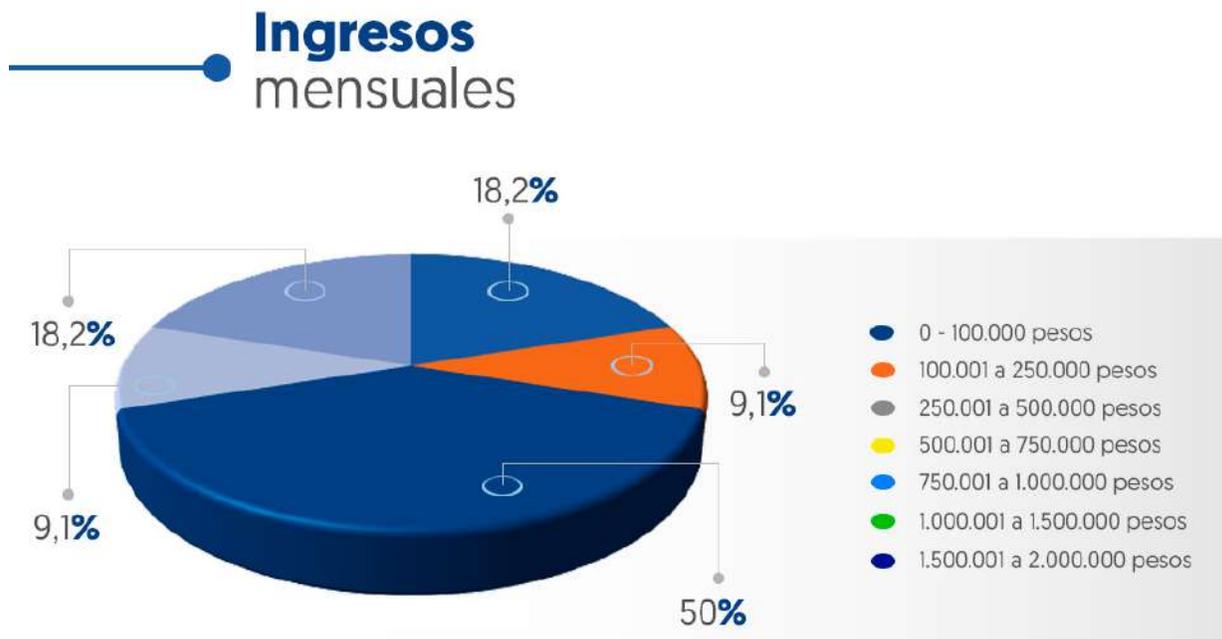
El 36.4% de los participantes tienen ingresos mensuales entre \$250.001 a \$500.000 pesos, el 18.2% equi-

## Tipo de actividad y/o ocupación



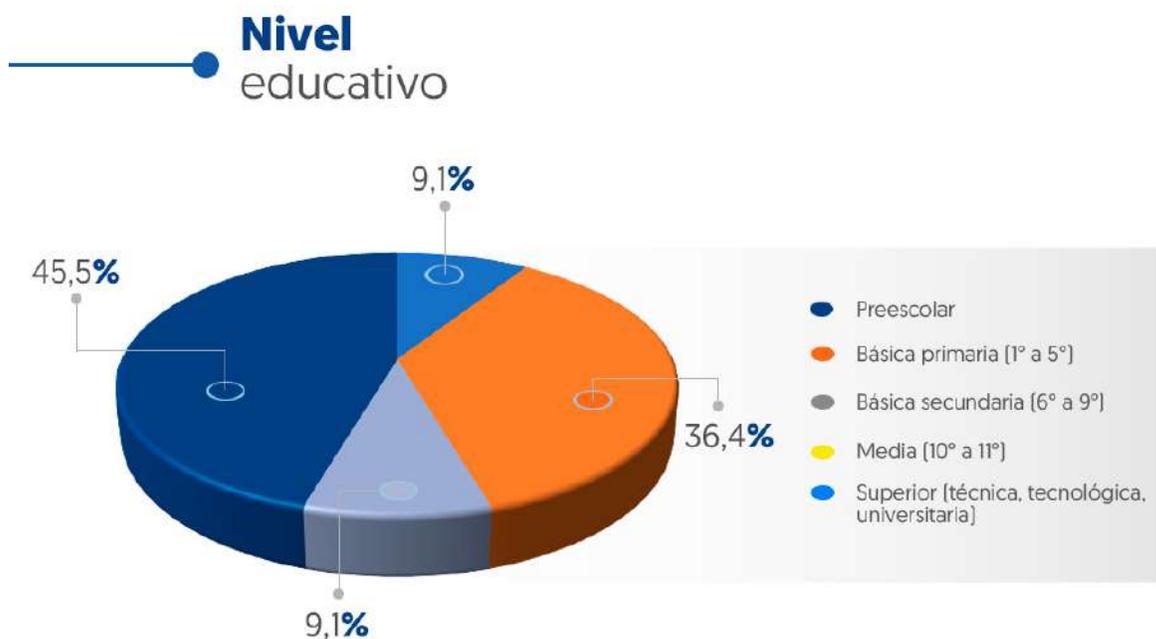
**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

vale de \$0-\$100.000 pesos, el 18.2% sus entradas equivalen a \$2.000.001 a \$3.000.000 pesos y el 9.1% de \$100.001 a \$250.000 pesos:



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

El nivel educativo: El 45.5% no cuentan con ningún nivel de estudio, el 36.4% estudiaron solamente básica secundaria [6 a 9 grado], el 9.1% estudio básica media [10 a 11 grado] y el restante equivale al 9.1% cuentan con estudios de primaria [1 a 5 grado]:



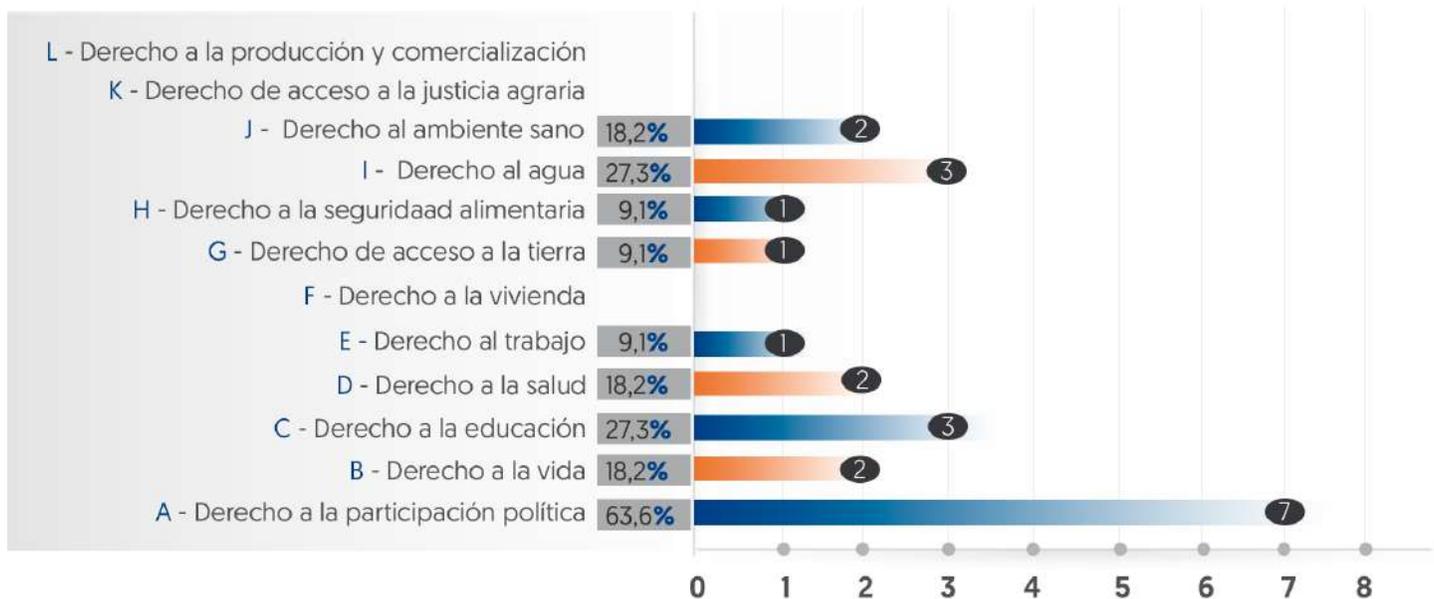
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

#### 4.4.2 Variable de Derechos que consideran que el Estado garantiza y protege a su comunidad:

- **Información de los Derechos Fundamentales**

En relación con los derechos que consideran que el Estado les ha garantizado y protegido en su comunidad: El 63.6% les garantiza a la población el derecho a la participación política, en concordancia con el derecho a la vida y a la educación el 27.3% dicen que el Estado les ha garantizado ese derecho, el derecho a la salud y derecho a un ambiente sano el 18.2%, el 9.1% tienen que ver con los derechos al trabajo, al acceso a la tierra y a la seguridad alimentaria. No opinaron frente a la protección de los derechos a la producción, comercialización y distribución de productos.

#### Información de derechos fundamentales

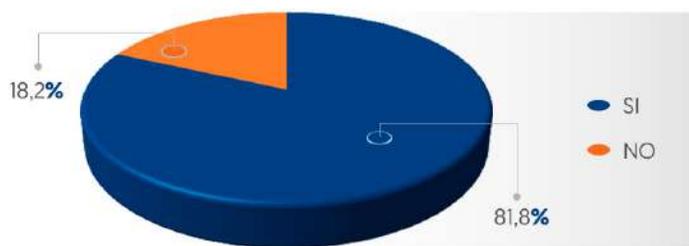


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

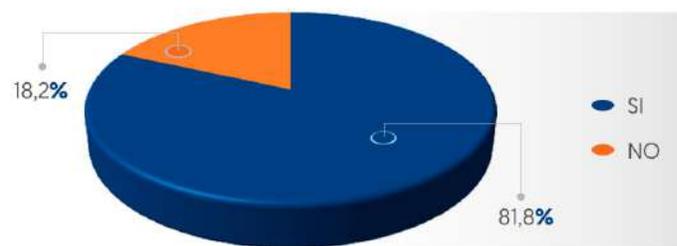
La población participante cuenta con los siguientes derechos: El 81.8% de los entrevistados tienen servicio de EPS [Derecho a la Salud], el 72.7% tienen derecho al acceso al agua, el 81.8% tienen energía eléctrica.



### Servicios de EPS

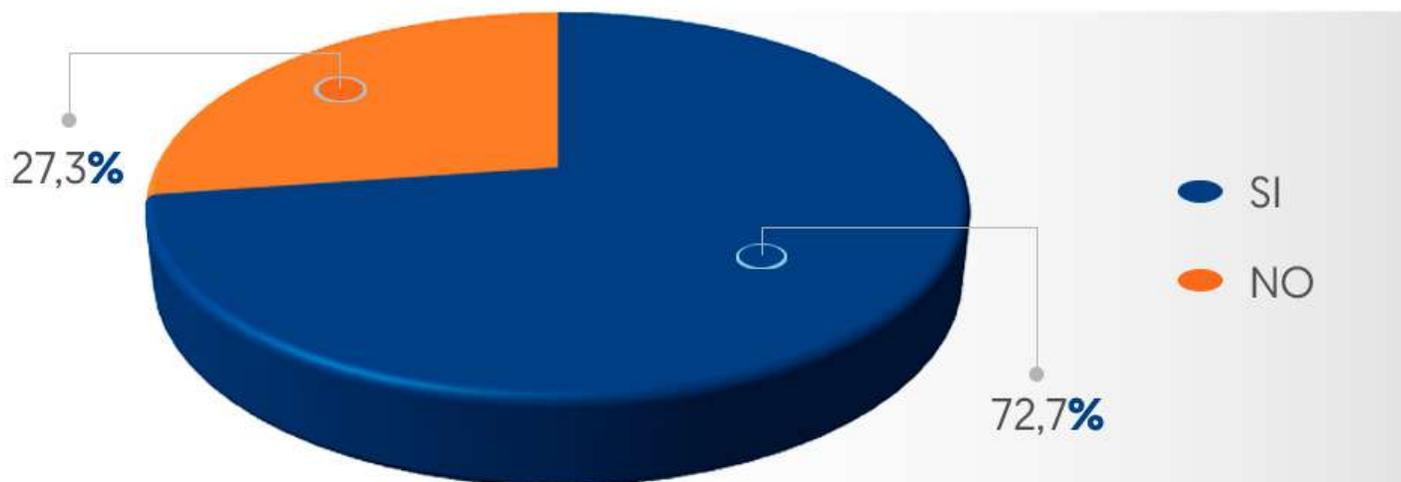


### Acceso a energía



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

## Acceso agua potable



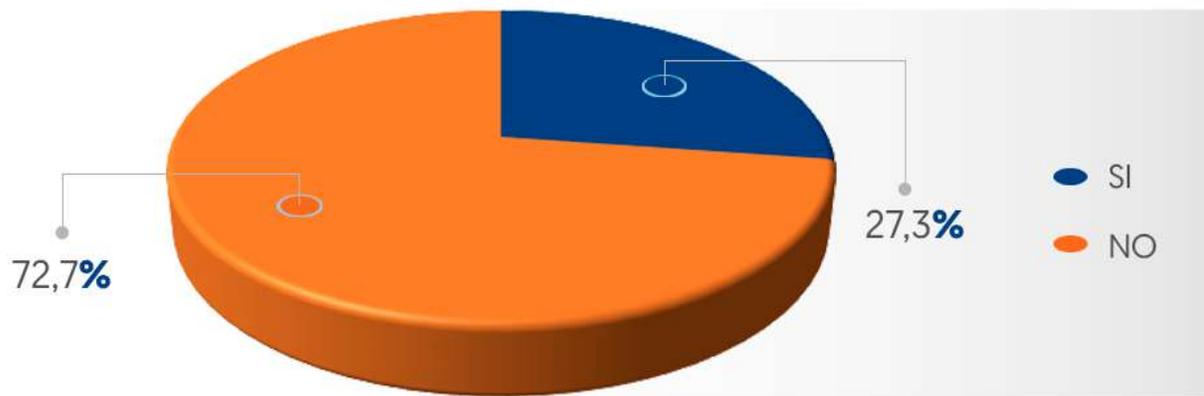
Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

### 4.4.3 Variable de Investigación -Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare:

El 72.7% han indicado que su llegada a la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare no se dio por desplazamiento forzado y el 27.3% si llegaron a esa zona por desplazamiento originado en la violencia.



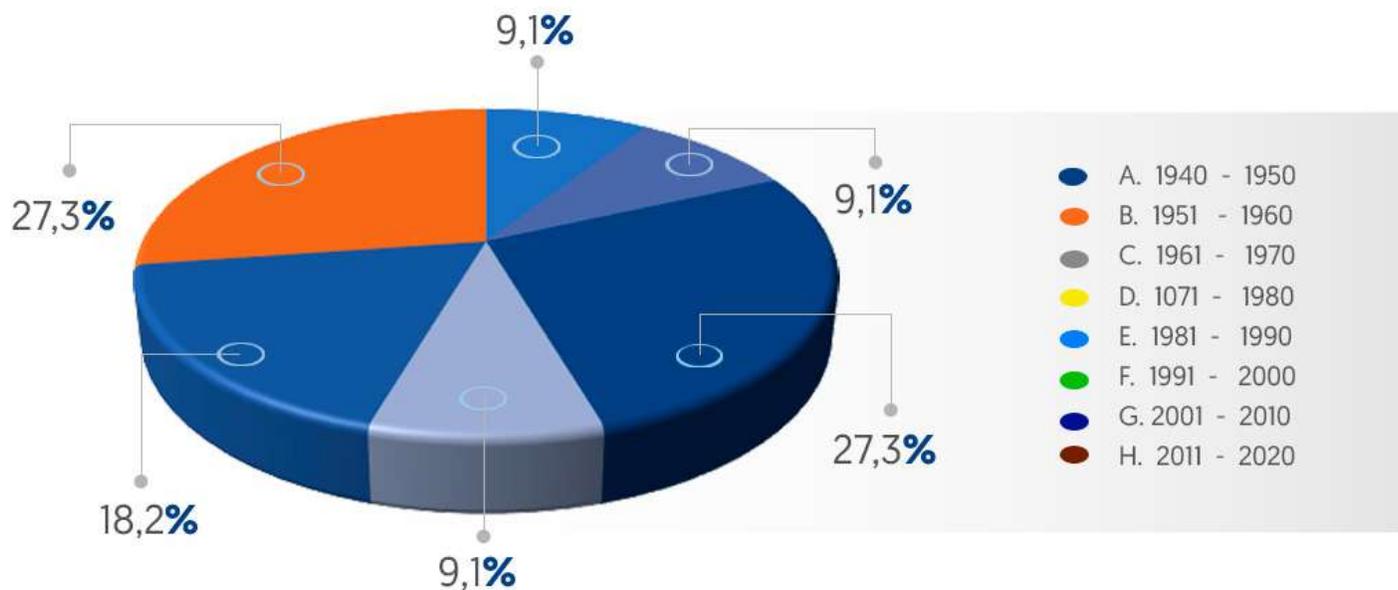
## Su llegada a la zona de reserva forestal de la Amazonía en el Guaviare se dio tras su desplazamiento forzado



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

El ingreso de los ciudadanos a la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare está comprendido por los siguientes periodos: Desde 1981 hasta 1990 con el 27.3%, desde el año 2011 a 2020 tienen un mismo porcentaje de ingreso a la Zona de Reserva Forestal, del 2001 al 2010 con un 18.2% y los otros tres rangos con el 9.1% van desde las siguientes fechas: de 1991 a 2000, 1951 a 1960 y 1971 a 1980.

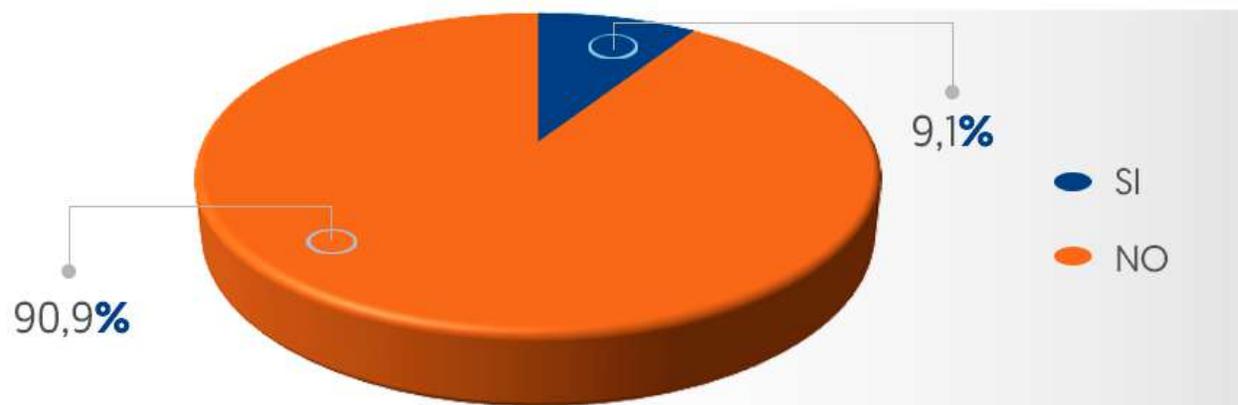
## Período de ingreso a la zona de reserva forestal de la Amazonía en el Guaviare



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

El 9.1% de la población encuestada se encuentra en algún proceso de retorno y ubicación y el 90.9% no hace parte de ningún proceso.

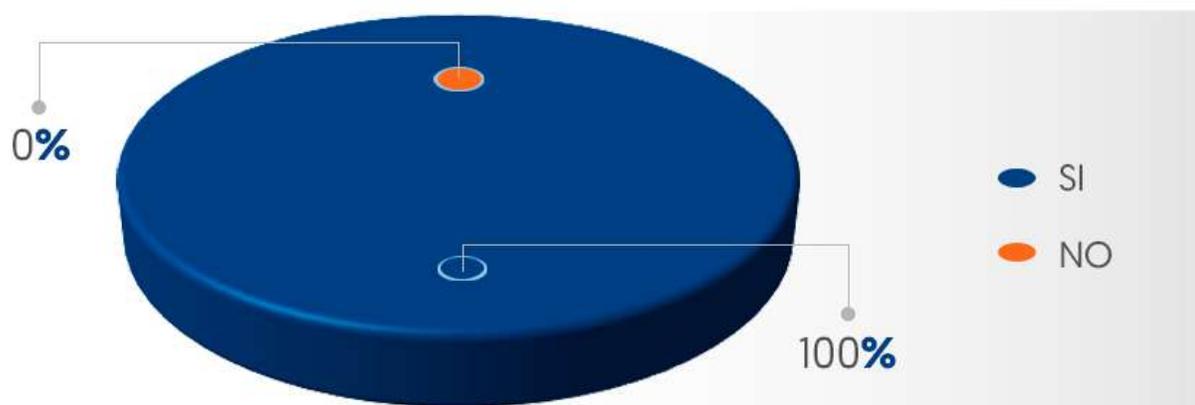
● **Se encuentra en el marco de algún proceso de retorno o reubicación**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En la encuesta se evidenció que ninguna entidad local y departamental les ha prestado y brindado alternativas específicas de atención y protección para la reubicación en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare por razón de su situación de desplazamiento forzado.

● **Las entidades locales o departamentales le han brindado alternativas específicas de atención y protección** para la reubicación en la zona de reserva forestal de la Amazonía en el Guaviare por razón de su situación de desplazamiento forzado



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En cuanto a su relación con la naturaleza, los participantes opinaron: 81.8% dijeron que debe ser objeto de protección y el 72.7% señalaron que se debe cuidar y proteger la naturaleza, es necesaria para la existencia física del campesinado y parte integral del territorio.

## ¿Cómo entiende su relación con la naturaleza?

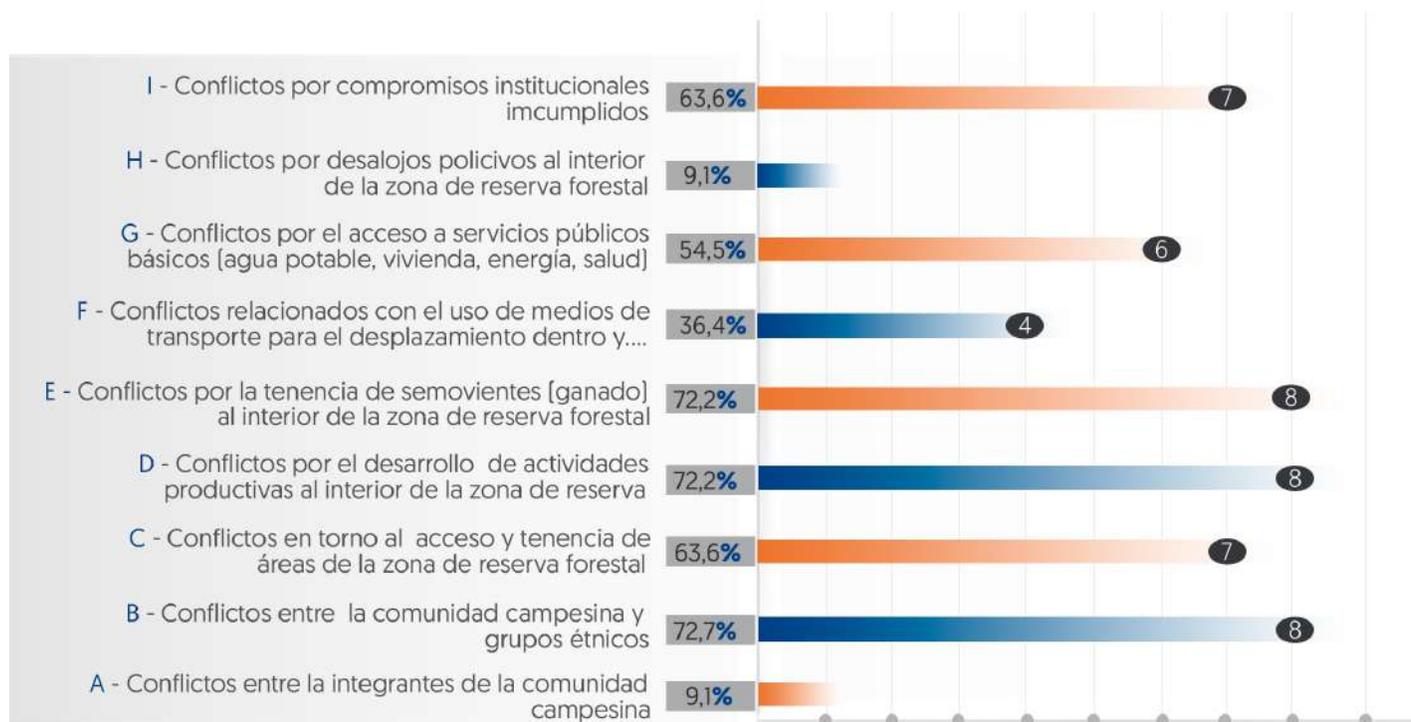
[Puede escoger más de una opción]



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

En lo referente a los principales conflictos que se presentan en el territorio, se encontró que: El 72.7% de los entrevistados opinaron que existen conflictos entre integrantes de la comunidad campesina, por el desarrollo de actividades productivas al interior de la Zona de Reserva Forestal y conflictos por la tenencia de semovientes [Ganado] al interior de la Zona de Reserva Forestal; el 63.6% dicen que existe conflictos en torno al acceso -tenencia de áreas de la Zona de Reserva Forestal y conflictos por compromisos institucionales incumplidos; el 54.5% dice que existe conflictos por el acceso a servicios públicos básicos [agua potable, vivienda, energía, salud]; el 36.4% conflictos relacionados con el uso de medios de transporte para el desplazamiento dentro y fuera de la Zona de Reserva Forestal y el 9.1% conflictos entre integrantes de la comunidad campesina y conflictos por desalojos policivos al interior de la Zona de Reserva Forestal.

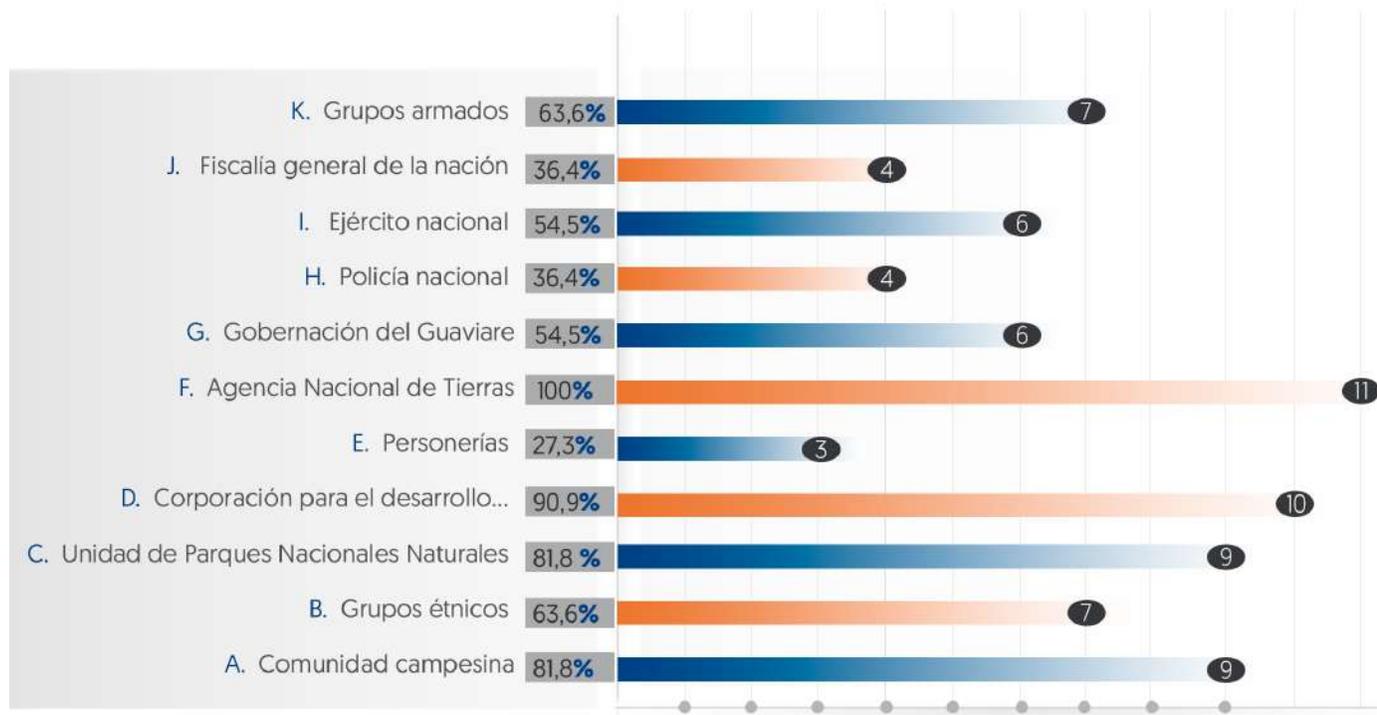
## ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en el territorio? [Puede escoger más de una opción]



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

Se Comprobó que el 100% de la población encuestada opinó que la Agencia Nacional de Tierras es una de las instituciones que participan en la resolución de los conflictos que se presentan en el territorio, le sigue la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), con un 90.9%; con la comunidad campesina y Unidad de Parques Nacionales Naturales con el 81.8%; Grupos Armados y Étnicos con el 63.6%, el 54.5% Gobernación del Guaviare y Ejercito Nacional y el 27.3% Personerías.

## ¿Qué actores sociales y/o institucionales intervienen en los conflictos que se presentan en el territorio? [Puede escoger más de una opción]



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

Dentro de las propuestas que se consideran viables para la gestión integral de los conflictos socioambientales, los entrevistados coincidieron que el 100% hacen referencia a la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz, “Reforma Rural Integral”, en su componente de cierre de la frontera agrícola, plan de zonificación ambiental y mejoramiento del buen vivir de las comunidades; el 81,8% celebración de acuerdos de uso, ocupación y tenencia entre el campesinado y autoridades de Estado; 72,7% reconocimiento del campesino como sujeto individual y colectivo de derechos; el 63,6% formulación de una política pública que armonice los fines de conservación con el bienestar y buen vivir de la comunidad campesina y el 54,5% desarrollo de mesas de concertación entre el campesinado y autoridades de Estado.

## ¿Qué propuestas consideran viables para la gestión integral de los conflictos socioambientales?



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

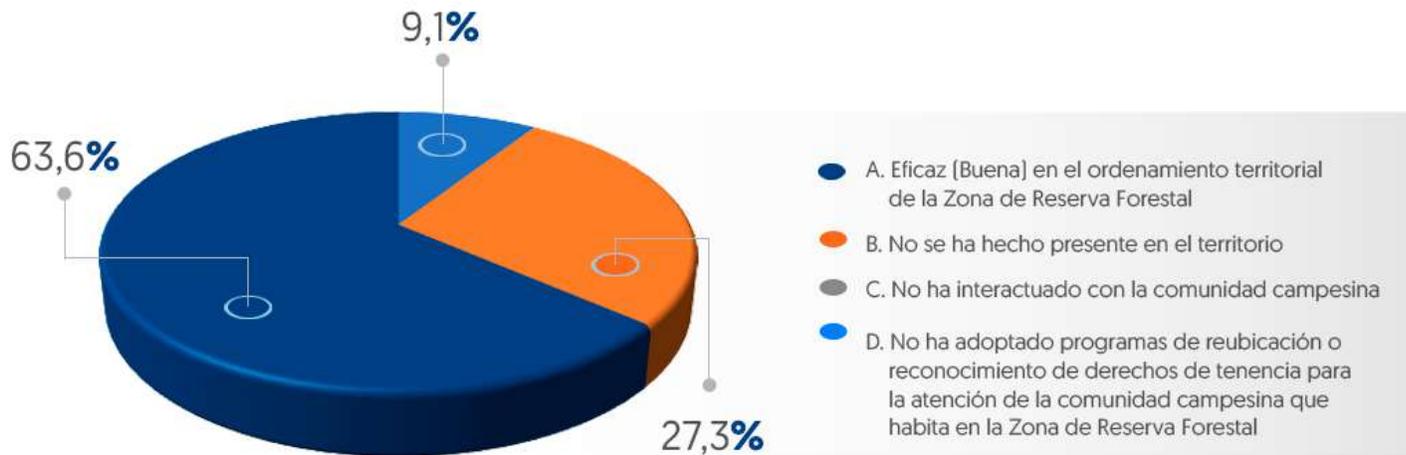
### 4.4.4 Variable institucional:

En cuanto a la participación de las Instituciones a nivel Nacional, Departamental y local arrojó los siguientes resultados:

- **Agencia Nacional de Tierras**

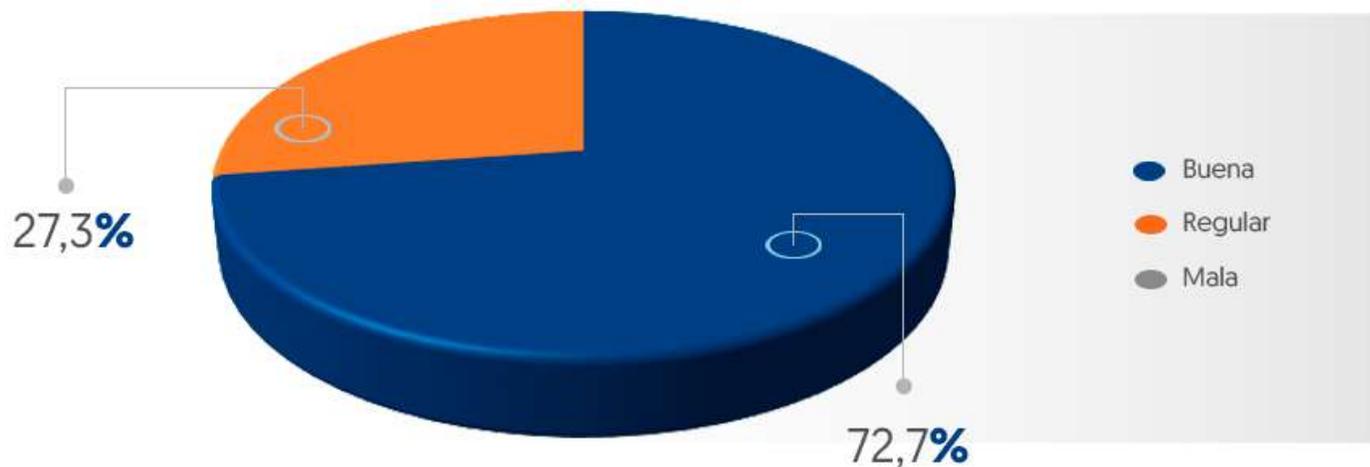
Con relación a la labor de la Agencia Nacional de Tierras, el 63.6% de los encuestados dijeron que no se ha adoptado por programas de reubicación o reconocimiento de derechos de tenencia para la atención de la comunidad campesina que habita en la Zona de Reserva Forestal; el 27.3% considera que no ha habido interacción con la comunidad campesina y el 9.1% manifiesta que no hay presencia en el territorio por parte de esa institución. De igual manera, opinaron que el 72% la gestión por parte de esta institución ha sido regular y el 27.3% dijeron que ha sido mala.

## ¿Cómo percibe la labor que adelanta la Agencia Nacional de Tierra en la zona de reserva forestal?



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

## ¿Cómo califica la gestión de la Agencia Nacional de Tierras?

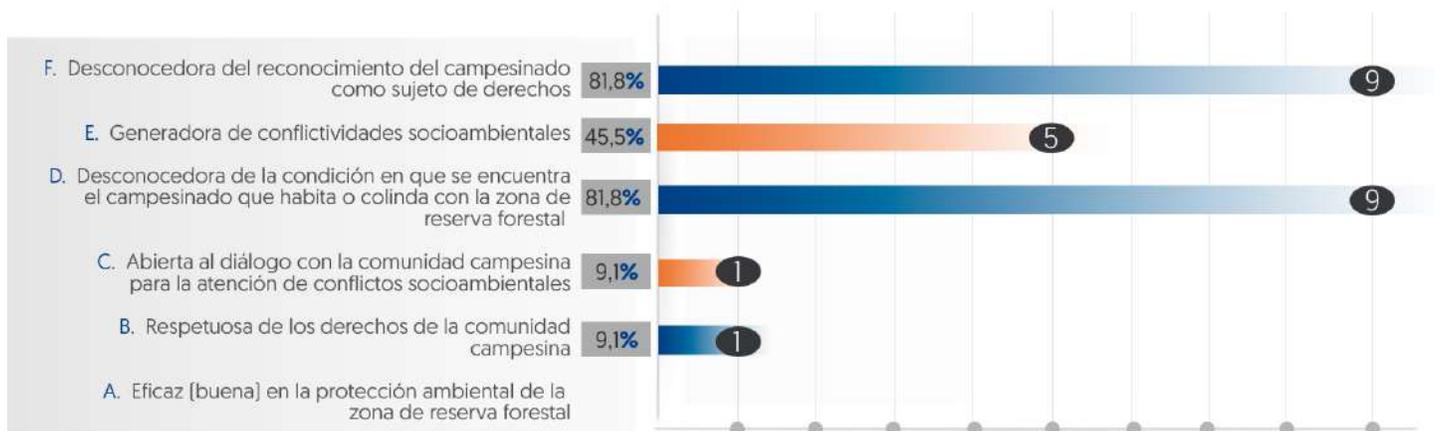


Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

• **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA)**

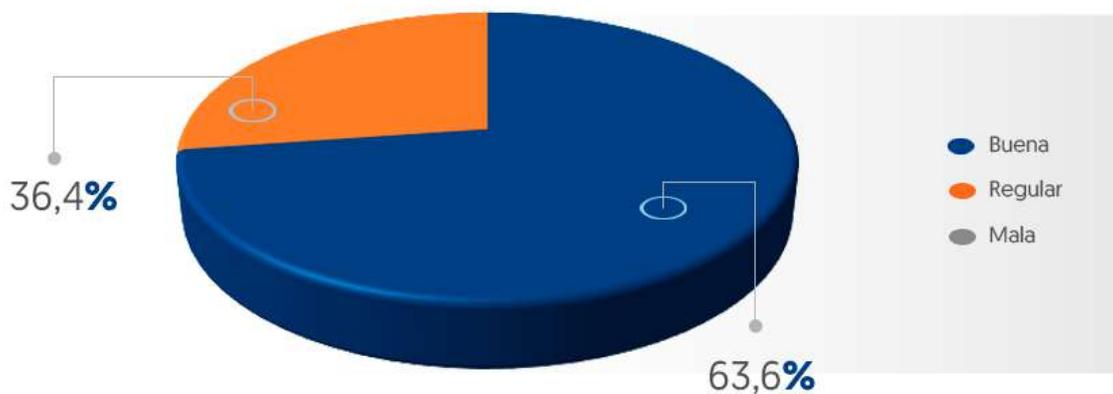
El 81.8% la labor que desarrolla esa Corporación, desconocen de la condición en que se encuentra el campesinado que habita o colinda con la Zona de Reserva Forestal y desconocedora del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos; el 45.5% es una Corporación generadora de conflictividades socioambientales; el 9.1% respetuosa de los derechos de la comunidad campesina y abierta al diálogo con la comunidad campesina para la atención de conflictos socioambientales y el 63.6% opinó que la labor ha sido regular y el 36.4% dijeron que era malo el trabajo de esa Corporación.

**¿Cómo percibe la labor que desarrolla la Corporación para el Desarrollo sostenible del norte y del oriente Amazónico (CDA)?** [Puede escoger más de una opción]



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

**¿Cómo califica la gestión de la Corporación para el Desarrollo sostenible del norte y el oriente Amazónico (CDA)?**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

• **Gestión de las Alcaldías, de la Gobernación y las Personerías**

**Alcaldías:** Opinaron los encuestadores que el 63.6% la gestión ha sido regular, el 27.3% mala y el 9.1% buena.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

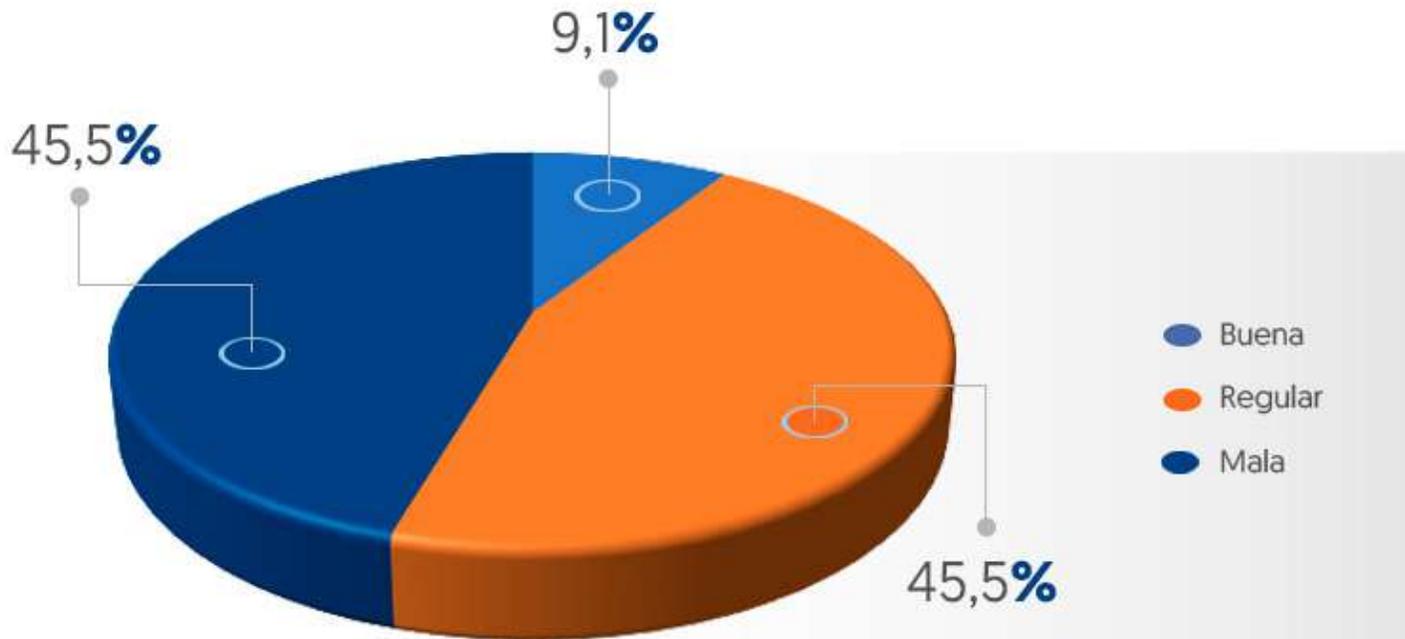
**Gobernación:** El 81.8% ha sido regular la gestión, 91.1% opinaron que era buena y mala.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

**Personerías:** El 45.5% equivale a gestiones malas y regular y el 9.1% que es buena la gestión.

## Gestión de las personerías



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. 2020

### El balance de resultados, arroja lo siguiente:

- En primer lugar, la población que se ocupa en el departamento tiene más de 50 años y se identifica como población campesina, dedicada a las actividades agrícolas, independientes, labores de casa y, solo un 10% tiene una vinculación formal. Se resalta que tienen un nivel de educación bajo.
- En materia de derechos a la vida, educación, participación en política, agua y energía y a la salud, consideran que estos se encuentran garantizados, para este último, el 81% se encuentran afiliados al sistema de salud.
- En cuanto a la forma en que han ingresado a la Zona, llama la atención en los resultados. Aunque el 72% manifiesta que su llegada no obedeció a desplazamiento forzado, el 90% dice estar en un proceso de retorno y ubicación y haber recibido indemnización administrativa y que ninguna entidad local o departamental les ha brindado atención y protección para la reubicación por su condición de desplazados. Entonces se hace necesario revisar cómo es la situación de las comunidades en esta materia con el fin brindar la adecuada orientación.
- Es relevante como ven su relación con la naturaleza, en su mayoría consideran que debe ser objeto de protección.
- Frente al tema de conflictos se da: (i) entre los

integrantes de la comunidad por el desarrollo de las actividades productivas y la tenencia de semovientes; (ii) entorno al acceso y tenencia de la tierra por el incumplimiento de compromisos institucionales; (iii) por el acceso a los servicios públicos; (iv) por uso de medios de transporte; (v) por desalojos policivos al interior de la Zona.

- En materia de Institucionalidad, consideran que la Agencia Nacional de Tierras es la primera autoridad llamada a atender los conflictos, seguida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA y la Unidad de Parques Naturales. Sin embargo, consideran que la ANT no hace presencia, no ha adoptado programas de reubicación o reconocimiento de derechos de tenencia y consideran mala la gestión. Con respecto a la CDA, manifiestan que es desconocedora de la condición y reconocimiento del campesinado, generadora de conflictividades, solo un 9% la consideran respetuosa y abierta al diálogo.
- Dentro de las propuestas viables para la gestión integral del territorio se encuentra: (i) la implementación del Punto 1.1.10 de Acuerdo Final en su componente de cierre de la frontera agrícola, zonificación ambiental y mejoramiento del buen vivir de las comunidades; (ii) celebración de acuerdos de uso, ocupación y tenencia de la tierra; (iii) reconocimiento del campesino como sujeto individual y colectivo de derechos, y (iv) realización de mesas de concertación entre el campesinado y autoridades del Estado.
- Frente a la gestión de las autoridades regionales y locales: gobernación, alcaldías y personerías, consideran que llevan una gestión muy regular.

#### 4.5. Sentencia STC-4360 de 2018

El 5 de abril de 2018, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia decidió la impugnación interpuesta frente a la Sentencia del 12 de febrero de 2018, dictada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada en contra de la Presidencia de la República, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y las Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, por el incremento de la deforestación en la Amazonía.

Las pretensiones de la acción se dirigían a la solicitud de adopción de medidas para la protección de derechos “supra legales”, como lo son el de gozar de un ambiente sano, la vida y la salud, a fin de reducir la deforestación y la emisión de los gases efecto invernadero a raíz del acaparamiento de tierras, la presencia de cultivos de uso ilícito, extracción ilegal de minerales, infraestructura, extracción ilegal de madera

La Corte en su estudio consideró reconocer la existencia de derechos ambientales para las futuras generaciones, basado en los lineamientos constitucionales, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y en los principios jurídicos ambientales y en consecuencia buscando proteger a la Amazonía como un ecosistema vital, reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, “sujeto de derechos”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las entidades territoriales que la integran, determinando acciones en cabeza de la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población intere-

sada en general, formularan un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático. Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.

### Así mismo ordena a:

- La Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un “pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- Todos los municipios de la Amazonía colombiana a actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –Corpoamazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cor-macarena, realizar en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarres-

te mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM.

La sentencia de la Corte reviste especial importancia por cuanto en primer lugar, responde a una acción de tutela promovida por 25 niños, niñas y jóvenes de varias ciudades del país y segundo, reconoce como sujeto de derechos a la Amazonia y ordena emprender acciones que mitiguen la deforestación a las entidades encargadas del cuidado, otorgando plazos, determinando responsabilidad y haciendo un llamado al cuidado colectivo.

En cumplimiento a estas órdenes, se presentó el “Plan de Acción para Reducir la Tasa de Deforestación en la Amazonía y Enfrentar los Efectos del Cambio Climático”, entregado al despacho judicial, en agosto del 2018 como una herramienta dinámica siendo acorde con la pluralidad de actores, las necesidades del territorio, las fluctuaciones de los focos de deforestación de acuerdo a lo reportado por el IDEAM construido en línea con el Plan de Desarrollo del gobierno anterior y que deberá actualizarse en las líneas que se dijeron para el Plan de Desarrollo del gobierno actual.

En la implementación del PIVAC se realizaron talleres que sirvieron de insumo para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible radicara el 17 de septiembre del 2019 el documento “Construyendo Acuerdos para Garantizar la Vida del Amazonas Colombiano, Avances en torno a la Construcción del PIVAC”.

En los meses de octubre y noviembre de 2019, se desarrollaron las audiencias de seguimiento de la sentencia STC 4360, por parte del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras. En este escenario se presentaron los avances en la actualización del plan de acción y la construcción del PIVAC y de la ruta de participación.

Por su parte, las alcaldías de los cuatro municipios del departamento del Guaviare, han adelantado la actualización o concertación de sus Esquemas de Ordenamiento Territorial o Planes de Ordenamiento, dando cumplimiento a las órdenes de la Sentencia, han iniciado campañas de sensibilización y acompañamiento a las comunidades y campañas de reforestación para la conservación y recuperación de los bosques. Sin embargo, se encuentran en la búsqueda de los recursos para la puesta en marcha de los planes de acción que también están implementando.

## 4.6 Conclusiones

Después de la participación en diferentes escenarios en los cuales se ha recogido información, a través de diálogos con líderes campesinos, miembros de Juntas de Acción Comunal y del análisis de las respuestas entregadas por entidades Nacionales, Regionales y Locales, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo, presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones entorno a la situación de Derechos Humanos de la población campesina ubicada en la Zona de Reserva Forestal en el departamento del Guaviare:

- Las circunstancias sociales, ambientales y culturales que hemos visto, son reflejo de las problemáticas estructurales que afronta el departamento de Guaviare. Su ubicación en la Zona de Reserva Forestal reviste complejidad por las formas de dominio, las competencias, superposición de áreas, las determinantes ambientales, entre otras. Siendo un territorio con una inmensa riqueza natural, el estado legal del territorio, aludiendo con ello a aquellas áreas que tienen una condición especial de protección y de manejo, han generado conflictos entre las comunidades por la ocupación del territorio y el uso de los suelos.
- Los campesinos y campesinas que se encuentran dentro de la Zona de Reserva Forestal

de la Amazonia - Ley 2ª de 1959, en el departamento del Guaviare y en áreas de ésta que fueron sustraídas, vienen sufriendo una gran vulneración de derechos, partiendo del hecho que por estar dentro de estos territorios son catalogados como ilegales.

- Se denota una baja intervención por parte del Estado que con sus instituciones actúan en forma descoordinada, lo cual no permite la eficiencia en las intervenciones a esta población. Son muchas las acciones que deben ser implementadas, muchas dirigidas al fortalecimiento institucional. Uno de los mayores reclamos por parte de la comunidad es la falta de articulación de las entidades en cuanto a sus funciones y programas para el mejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes, para el caso, de las comunidades campesinas, en cuanto a salud, educación, vivienda y acceso a la tierra. Adicionalmente, se identifica la necesidad de priorizar al campesino buscando recomponer sus condiciones sociales y productivas en las zonas rurales con disponibilidad del recurso tierra. Es urgente entonces, que la intervención sea hecha a través de propuestas de desarrollo, basado en la situación actual de las comunidades y de los territorios, con el fin de garantizar la reconstrucción del tejido social, la convivencia pacífica, el buen vivir de las comunidades y el desarrollo integral de los territorios, acompañada de la construcción de infraestructura y asistencia para la producción. Las soluciones a las problemáticas del municipio llegarán solo en la medida en que aumente la inversión social.
- Un porcentaje aproximado de más del 90% de los habitantes de esta zona, son víctimas del conflicto armado y proceden de diversas regiones del país, entre las que se destacan de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Quindío, Tolima y algunas zonas de la Costa Atlántica.
- Si bien se reconoce que las dinámicas que

encierran los nuevos frentes deforestación en esta zona, guardan relación con el conflicto armado, los impactos de estas alteran no solo lo ambiental sino lo social. La apuesta por el PDET Macarena-Guaviare en su formulación e implementación puede dar la solución para mitigar y prevenir el fenómeno en la región, a través de la planificación y participación del territorio lo que generará confianza en las comunidades para regresar a sus territorios y tener acceso así a la titulación de tierras, generando alternativas para el desarrollo de proyectos culturales y productivos.

- Por su parte, la implementación de los programas centrales del Acuerdo Final, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), tienen retrasos y se enfrentan a importantes desafíos asociados a las restricciones ambientales, a la ausencia de ordenamiento territorial y la falta de articulación por parte de las entidades nacionales y locales.
- La región que comprende el PDET Macarena – Guaviare aún mantiene una alta presencia de grupos al margen de la ley con vínculos al narcotráfico y el acaparamiento de tierras, los registros de deforestación en la región se han incrementado desde la desmovilización de las FARC y se puede considerar como el factor que en gran medida dinamiza está problemática ambiental.
- Atendiendo la importancia ambiental que reviste el departamento de Guaviare como corredor ecosistémico estratégico en estrecha relación con la Amazonía y Orinoquía, las alternativas de reconversión productiva deberían basarse en un componente de pago por servicios ambientales, de manera que sus habitantes ancestrales y campesinos se puedan dedicar a actividades con un enfoque de sostenibilidad ambiental.
- Sin embargo, ante un escenario actual que parte de la entrega de beneficios económicos directos, se hace necesario que el Gobierno Nacional revista de impulso la provisión de bienes públicos, con el fin de impactar en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina.
- Como ya se había mencionado, el tema de erradicación forzada y sustitución de cultivos ha venido afrontando dificultades por el cambio de requisitos en el programa y los acuerdos a que habían llegado con las comunidades, lo que ha generado las quejas por parte de ellas, pues se está incrementando la erradicación forzada por lo que se hace necesario que la Policía y el Ejército Nacional, fortalezcan las estrategias de control de los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, así como las medidas de seguridad para las comunidades objeto de las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.
- Dentro del territorio existen varias figuras de ordenamiento y de protección ambiental, en la que podemos mencionar, Parques Nacionales Naturales, Distrito de Manejo Integrado –DMI- Resguardos Indígenas, Zona de Reserva Campesina y Sentencias como la 4360 de 2018, que confunden no solo a los campesinos si no a las entidades a la hora de realizar acciones sobre el territorio, por carecer de delimitación física sobre el terreno.
- A pesar de algunas medidas por parte del gobierno como son la expedición de los acuerdos Nos. 058 de 2018 y 118 de 2020 por parte de la Agencia Nacional de Tierras, tendientes a regularizar los usos de la tierra en este tipo de zonas, no se han suscrito contratos de derechos de uso, lo que no permite la implementación de proyectos productivos y la ejecución de otras iniciativas que quedaron plasmadas de los PATR.

- Un tema fundamental es la efectividad de las acciones que adelanten las autoridades locales, las cuales se pueden ver afectadas por la disponibilidad de recursos para su implementación pues consideran las alcaldías locales que los problemas que los aquejan frente a la deforestación y los cultivos ilícitos, por ejemplo, desbordan sus capacidades, de ahí que sea necesaria la colaboración estatal o de organismos de cooperación, con recursos que les permitan adelantar las operaciones que contrarresten estos flagelos.
- Las comunidades creen y requieren la implementación efectiva del punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz, como una propuesta viable para la gestión integral del territorio.

#### 4.7. Recomendaciones

- La comunidad campesina ha advertido la necesidad de entablar un diálogo directo de las autoridades del Gobierno Nacional con los voceros de las mesas de los departamentos del Caquetá, Meta y Guaviare, para priorizar la problemática de la tierra en el Guaviare, determinar la forma cómo se van a desarrollar los proyectos productivos, a fin de reactivar el fortalecimiento económico-social y el apoyo a las organizaciones campesinas. Para lo cual la Defensoría del Pueblo deberá propiciar las mesas de trabajo con el fin de concertar y formular los acuerdos y compromisos reales, útiles para el campesino y el cuidado del territorio.
- La Defensoría del Pueblo invita a los gobiernos nacionales y regionales a convocar nuevamente la Mesa de Tierra que se realizó para los años 2014 y 2015, en donde se abordaron muchos elementos los cuales podrían ser un insumo importante para la formulación de recomendaciones sobre la problemática que vive la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía en el Guaviare.

- Realizar Mesas de Trabajo con los grupos motores de los PDET, con el fin de conocer las iniciativas planteadas en las diferentes etapas y así poder hacer seguimiento a los planes de desarrollo y obras definidas en los PATR.
- Que en cabeza del Defensor del Pueblo y con el apoyo de la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, se convoque a una mesa de trabajo a la Agencia de Renovación del Territorio, Agencia de Desarrollo Rural, así mismo al Ministerio de Ambiente y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, con miras a atender la problemática de las comunidades campesinas y la posible violación de los derechos humanos.
- Solicitar a las administración departamental y municipal, la participación de los Grupos Motores en las mesas de trabajo, fortaleciendo las Veedurías para que puedan actuar al momento de reclamar sus derechos y apoyarlos en el seguimiento del derecho de información para obtener respuestas prontas y oportunas que puedan incidir en las políticas públicas dirigidas al sector rural.
- Convocar a una mesa al Director del Programa PNIS y a la Agencia de Renovación del Territorio, a fin de revisar la implementación de los proyectos productivos y obras de impacto en Zonas de Reservas Forestales que fueron concertadas en los dos programas y no han dado claridad a la comunidad campesina frente a las actividades que se podían desarrollar en estas zonas.
- Solicitud por parte de la Defensoría a los entes territoriales para la activación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), como espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993, para la concertación de las políticas y programas dirigidas

al desarrollo de los territorios rurales. Para lo cual se requiere fortalecer los procesos de articulación con entidades públicas que desarrollan funciones protagónicas en el campo, tales como, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio y el Ministerio de Agricultura.

- Socializar y capacitar con enfoque diferencial a los campesinos, a las Juntas de Acción Comunal, a los indígenas y afros en los instrumentos y estrategias de ordenamiento territorial para fortalecer la gobernanza territorial y empoderamiento de las comunidades del municipio del Guaviare.
- La Defensoría del Pueblo recomienda de manera prioritaria que se deben diseñar estrategias institucionales encaminadas a la protección y sostenibilidad ambiental, donde la reconversión debe tener un alto componente de pago por servicios ambientales, teniendo en cuenta las dos áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales, Chiribiquete y Nukak, y el 85,7 % del área de Reserva Forestal Tipo A, es decir, mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; por ello, debe alcanzarse un estándar de desarrollo que permita que los programas de sustitución se encaminen hacia actividades productivas ambientalmente sostenibles, al ser un corredor ecológico fundamental que une la Zona Andina, con la Orinoquia y la Amazonia, y por supuesto de protección cultural, por la fuerte presencia de pueblos indígenas en su territorio.
- Acompañamiento por parte de la Defensoría del Pueblo y otras instituciones en la divulgación de los Acuerdos Nos. 058 de 2018 y 118 de 2020, así como para el reconocimiento de derechos de tenencia y formalización de la

propiedad particularmente en el otorgamiento de los derechos de uso.

- La Defensoría del Pueblo, hace un llamado a las 4 Alcaldías Municipales (Calamar, San José del Guaviare, El Retorno y Miraflores), a implementar y actualizar el Catastro Multipropósito en Territorios Forestales Sostenibles (TEFOS).
- La Defensoría del Pueblo sugiere implementar proyectos de educación ambiental para los campesinos en las veredas, enfocados en la resolución de conflictos y manejo adecuado del suelo en el departamento del Guaviare.
- Apoyar la creación, implementación y fortalecimiento de los comités de DDHH, brindando formación y logística suficiente para su funcionamiento en las veredas de los municipios del Guaviare.
- Actualización de los Planes de Acción para el cumplimiento de la Sentencia 4360.



# Referencias



Acosta, Luis Eduardo. Guaviare, puente a la Amazonía. Guaviare, Colombia: Corporación Colombiana para la Amazonía -Araracuara. 1991.

Acosta, Luis Eduardo Guaviare Puente a la Amazonía. Corporación Colombiana para la Amazonía-Aracuara, Santa Fe de Bogotá. 1993.

Álvarez, Gloria. Las áreas protegidas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2011.

Álvarez Múnera José, Barreto Piña Juan Carlos y otros. Disyuntivas ambientales y políticas de los campesinos paperos del páramo de Cortadera en Boyacá, Colombia. 2016.

Andrade, A; Etter, A, Levantamiento Ecológico del Área de Colonización de San José del Guaviare, Bogotá, COA, DAINCO- CASAM, CIAF, IGAC. 1987.

Andrade Et Al. Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá: Foro Nacional Ambiental. 2004.

Unidad Administrativa Especial Del Sistema De Parques Nacionales Naturales. Política de participación social en la conservación. Bogotá: UAESPNN. 2001.

Andrade, Germán. Conducir el cambio: Hacia un modelo ecosistémico en la conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en Colombia. En: RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel et al. Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Bogotá: Éditer Estrategias Educativas Ltda., 2008.

Briceño Hernando. Calamar una colonización amazónica, Bogotá, Colombia: Colombia Amazónica. 1995.

Castro, José. La colonización y las prácticas productivas: una reconfiguración del territorio de los campesinos colonos en Puerto Asís Putumayo corredor Puerto Vega – Teteyé. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Javeriana, 2014.

CEERCCO, Instituto Alexander Von Humboldt (2013). Estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales complejo de páramos Cruz Verde- Sumapaz.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. [2020]. Organizaciones rechazan atropellos de la Fuerza Pública a campesinos del Parque Nacional Natural Tinigua. Bogotá, Colombia. CCAJAR. Recuperado de <http://ccajar.org/?Organizaciones-rechazan-atropellos-de-la-Fuerza-Publica-a-campesinos-del-Parque>.

Congreso de la República. Ley 2 del 16 diciembre de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Bogotá D.C., 1959.

Congreso De La República. Ley 70. 27 de agosto de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1993. No. 41.013.

Congreso de la República. Ley 160 del 3 de agosto de 1994. 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. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1994. No. No. 41.479.

Constitución Política de Colombia de 1991. Capítulo II. De Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 01 de julio de 2006.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-666 de 2002. MP. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-598 de 2010. MP. Dr. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M.P. Dra. Adriana María Guillen Arango.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-680 de 2012. MP. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-661 de 2015. MP. Dra. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. MP. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia T-716 de 2017. MP. Doctor Carlos Bernal Pulido

Chávez c., Margarita. Informe Diagnóstico Preliminar sobre la situación actual de las comunidades indígenas Guayabero y Tukano de las reservas de Barrancón, La Fuga y Panuré. Bogotá. Corporación Araracuara, DAINCO-CASAM.1987.

Díaz Cano M. Conflicto de ocupación en áreas protegidas conservación versus derechos de comunidades. Medellín, Colombia: Opinión Jurídica Medellín. 2008.

Díaz Cano, M. Conflicto de ocupación en áreas protegidas: conservación versus derechos de comunidades. En: Revista Opinión Jurídica. No.14 [Noviembre, 2008].

Duarte, Carlos. Desencuentros en lo público. Gobernabilidad y conflictos interétnicos en Colombia. Tesis doctoral en Sociología Rural. IHEAL. París III Francia. 2015.

Durston, J. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. 2002

Embíd, Antonio; García, María Del Pilar. La conservación de la naturaleza. Su régimen jurídico en Colombia y España. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018.

Fajardo Darío. Estudio sobre los orígenes del conflicto armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. 2002.

Fajardo Montaña, D. Agricultura, campesinos y alimentos [1980-2010]. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. 2018.

Fondo Mundial Para La Naturaleza – WWF. Proceso de sistematización de la Mesa de Concertación Nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la resolución de conflictos territoriales en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”. Bogotá: WWF. 2018.

Fundación Ideas Para La Paz. Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá: FIP. 2020.

Gómez, Augusto. Amazonia colombiana. Su historia y su integración imaginada desde los andes. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Gobernación del Guaviare. [s.f.]. Reseña Histórica del Guaviare. Recuperado de <http://www.guaviare.gov.co/departamento/historia>.

González, José J. El Guaviare: Una historia de fronteras. Bogotá, Proyecto Colonización U. de UTRECHT/COA. 1990.

Hurtado, Carolina. Zonas de Reserva Campesina: ¿Solución al conflicto agrario colombiano? Monografía para optar por el título de Economista. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. 2000.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI y Ministerio del Medio Ambiente, Población y Territorio. 1999. Guaviare Población y Territorio. Recuperado de: <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/guaviare%20web.pdf>

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI. Los asentamientos humanos del Guaviare, dinámicas y perspectivas Documento de trabajo. Bogotá, Colombia: Corporación Colombiana para la Amazonía –Araracuara. 1996.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi, Ministerio del Medio Ambiente. Población y Territorio: edición: TM Editores Guaviare.1999.

Instituto Alexander Von Humboldt. Caracterización socioeconómica y cultural del complejo de páramos Cruz Verde- Sumapaz en jurisdicción de la CAM, CAR, CORMACARENA, SDA y CORPORINOQUIA. 2013.

Instituto Alexander Von Humboldt. Protección de Páramos y derechos campesinos. Bogotá, Colombia: Aportes jurídicos y de política. 2015

Instituto Alexander Von Humboldt. Protección de Páramos y derechos campesinos. Aportes jurídicos y de política. 2015.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI. Zonificación ambiental y ordenamiento de la reserva forestal de la Amazonía, creada mediante la Ley 2ª de 1959, en el departamento de Guaviare. Informe final. Versión 2.0, del convenio 047 de 2009.

Instituto Kroc. Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Bogotá: Instituto Kroc. 2017. PP- 216-217

Instituto Latinoamericano para una sociedad y un Derecho Alternativo [2013]. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera.

Bogotá D.C., Colombia: Grupo de Gestión de Información Ambiental y Zonificación del Territorio: Amazonia Colombiana - GIAZT. 2016.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia [ICANH]. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia: documento técnico. Bogotá, Colombia: Edición Marta Saade. 2018.

Londoño, Beatriz; Rodríguez, Gloria; Herrera, Giovanni. Perspectivas del derecho ambiental en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario. 2006.

Marulanda Elsy [1991]. Aplicación y efectos de la Ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz. Bogotá, IEPRI.

Molano, Alfredo. Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari- Güejar- Guayabero. En: CUBIDES, Fernando et al. La Macarena. Reserva biológica de la humanidad: Territorio de conflictos. 1 ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1989.

Molano, Alfredo. Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare. El Ancora Editores. Bogotá. 1987.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Proyecto de Ley para el manejo de conflictos socioambientales en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 2017. Recuperado de <https://verdadabierta.com/images/2017/mayo/propuesta-gobierno.pdf>

Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible. Informe de Gestión. Agosto 2018 – Junio 2019. Bogotá: MADS. 2019. Recuperado de [https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/transparencia\\_/INFORME\\_DE\\_RENDICI%C3%93N\\_DE\\_CUENTAS\\_VERSION\\_JULIO\\_2019\\_vf.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/transparencia_/INFORME_DE_RENDICI%C3%93N_DE_CUENTAS_VERSION_JULIO_2019_vf.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 de 1989. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra, 1989.

Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga Y El Delito – UNODC. Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Bogotá: UNODC. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe\\_de\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectador\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_en\\_Colombia\\_2018\\_.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar. Bogotá: UNODC. 2020.

Organización De Las Naciones Unidas. Convenio sobre la Diversidad Biológica. 1993.

Organización De Las Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales. Resolución 73/2016.

O. Vargas. Disturbios en los páramos andinos. Visión socio – ecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana. 2013.

Parques con campesinos. [2019]. Propuestas del campesinado que habita, usa y colinda con los Parques Nacionales Naturales del Sumapaz, Cordillera de los Picachos, Tinigua, Serranía de la Macarena y Serranía del Chiribiquete y otras figuras de protección. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://parquesconcampesinos.wordpress.com/2019/05/10/propuestas-del-campesinado-que-habita-usa-y-colinda-con-los-parques-nacionales-naturales-del-sumapaz-cordillera-de-los-picachos-tinigua-serrania-de-la-macarena-y-serrania-del-chiribiquete-y-otras/>

Ponce De León Chaux, Eugenia. Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas. En: ANDRADE PÉREZ, GERMAN et al. Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2000.

Ponce De León Chaux, Eugenia. Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras. En: ANDRADE PÉREZ, GERMAN et al. Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2005.

Presidencia De La República. Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1974. No. 34243.

Presidencia De La República. Decreto 622 del 16 de marzo de 1977. Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. Bogotá D.C., 1977.

Presidencia De La República. Decreto 2666 del 3 de diciembre de 1994. Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el Incora. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 1994. No. 41627.

Presidencia De La República. Decreto 216 del 3 de febrero de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. D.C., 2003. No. 45086.

Presidencia De La República. Decreto 2372 del 1 julio de 2010. 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. Bogotá D.C., 2010.

Procuraduría General de la Nación. Evaluación normativa, social y ambiental de los páramos en Colombia. Bogotá, Colombia: Informe preventivo 003 de 2018. 2018

R. Hofstede et al, (2003). Los páramos del mundo. Global Peatland Initiative, UICN, Quito – Ecuador.

Restrepo, J. Forjadores del Guaviare, relatos sobre la conformación del Departamento. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2009. Página 12.

Rodríguez, Lina. Vivencias campesinas y conflictos ambientales en el Parque Nacional Natural Tinigua. Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.

Salazar López Camila. La identidad campesina sumapaceña: entre la lucha, la resistencia y la conservación del territorio. 2019.

Téllez Iregui, Gonzalo; Pachón Gantiva, Germán Augusto. Políticas de desarrollo rural y colonización: zona de la antigua reserva natural de la Macarena. Bogotá: UNICIENCIA, 1999.

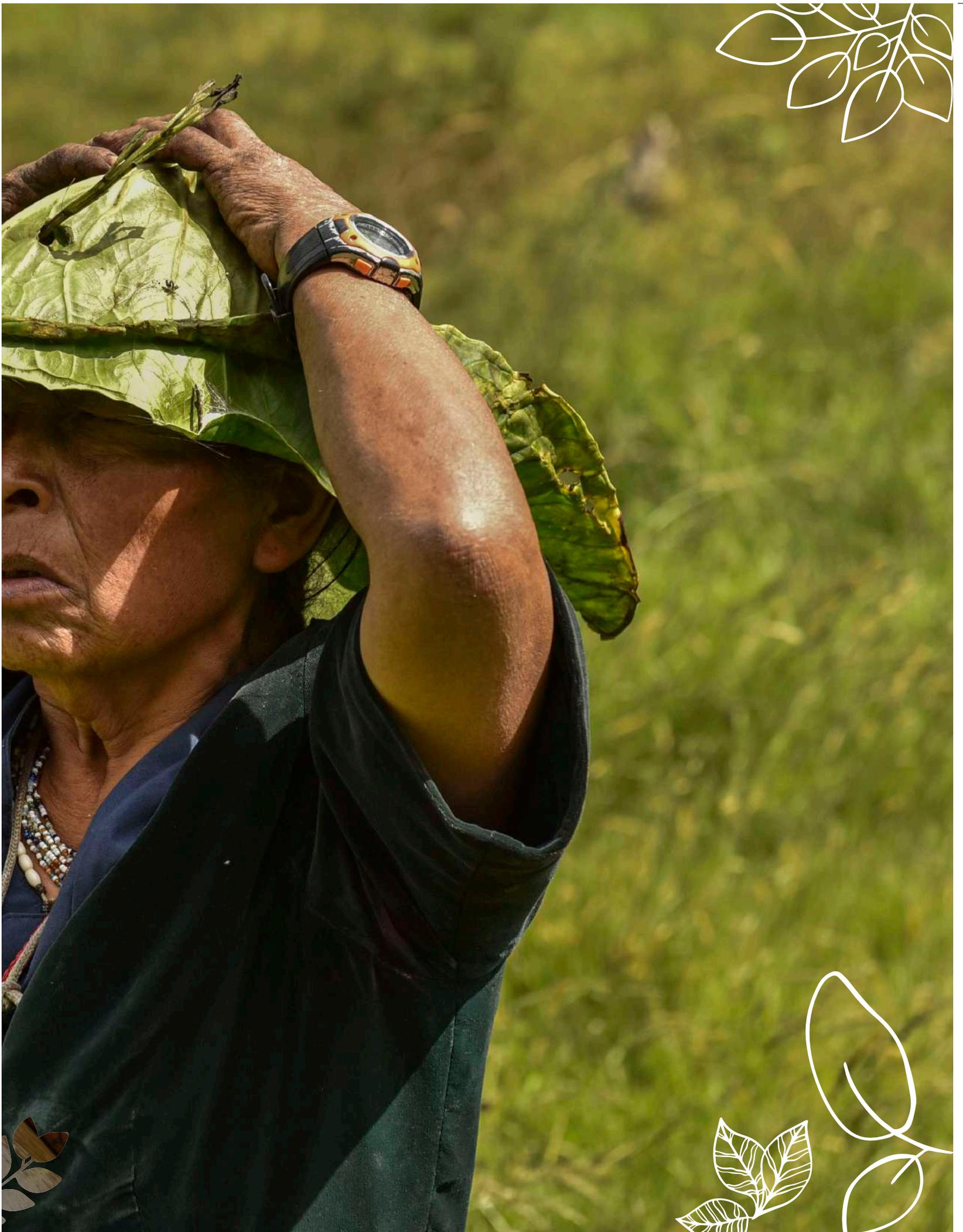
Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Plan de Manejo. Parque Nacional Natural La Paya. Bogotá: UAESPNN. 2013

Vela Fray José de Calazans & Molano Alfredo. Dos viajes por la Orinoquía colombiana 1889-1988. Bogotá, Colombia.: Fondo Cultural Cafetero. 1989





# Situación de **DDHH** de comunidades campesinas en **áreas** de especial interés **ambiental** Defensoría Delegada para los **2022** **Asuntos Agrarios y Tierras**





**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

