Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Unión Europea

REVISIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE ANÁLISIS JURÍDICOS USO, OCUPACIÓN Y TENENCIA DE TIERRA POR PARTE DE COMUNIDADES CAMPESINAS EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

REVISIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE ANÁLISIS JURÍDICOS USO, OCUPACIÓN Y TENENCIA DE TIERRA POR PARTE DE COMUNIDADES CAMPESINAS EN LAS ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura
Bogotá D.C., 2019

Esta publicación hace parte de los insumos generados en el marco del producto 1 (Plataforma de diálogo social implementada y contribuyendo a los procesos de concertación sobre uso y tenencia de la tierra a nivel nacional y local) del proyecto "Promover la incorporación de directrices de gobernanza de la tierra (DVGT) con las comunidades locales habitantes de áreas protegidas y sus zonas de influencia", (GCP/COL/069/EC) financiado por la Unión Europea e implementado por FAO Colombia, WWF-Colombia, Parques Nacionales Naturales de Colombia, socios institucionales y locales en cinco áreas protegidas.

ISBN Digital: 978-958-52152-2-1
ISBN Impreso: 978-958-52152-1-4

Las opiniones expresadas en el documento corresponden exclusivamente a las de la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Unión Europea, la FAO, WWF-Colombia y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Tanto la Unión Europea, como la FAO, WWF-Colombia y Parques Nacionales Naturales de Colombia fomentan el uso, la reproducción y la difusión del contenido de este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podría copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de manera adecuada a la FAO como fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o las demás instituciones aprueben los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact- us/licence-request o a copyright@fao.org. Los productos informativos de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications/es) mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

© FAO, 2019

Fotografías: © Francisco Nieto

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Alan Bojanic
Representante de la FAO en Colombia

Manuela Ángel
Representante Asistente - Oficial Nacional de Programas
FAO Colombia

Javier Molina Cruz
Oficial Sénior de Tenencia de Tierras
Partnerships, Advocacy and Capacity Development Division (OPC)
FAO Roma

María Alejandra Chaux E.
Especialista Sénior Recursos Naturales y Gobernanza
Coordinadora Proyecto Gobernanza en Áreas Protegidas
FAO Colombia

Autora:
Constanza Atuesta Cepeda
Consultora en Análisis Jurídicos en Áreas Protegidas
FAO Colombia

Revisores técnicos

Darío Fajardo Montaña
Consultor en Asuntos Agrarios y Territoriales

Alejandra Vega Rodríguez
Especialista Sénior Gobernanza de Tierras
FAO Colombia

Carolina Jarro Fajardo
Subdirectora Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
Parques Nacionales Naturales de Colombia

Coordinación editorial

María Alejandra Chaux E.
Especialista Sénior Recursos Naturales y Gobernanza
Coordinadora Proyecto Gobernanza en Áreas Protegidas
FAO Colombia

Liliana Rodríguez-S.
Profesional Misional
Proyecto Gobernanza en Áreas Protegidas
FAO Colombia

Revisión editorial y corrección de estilo

Adolfo Guerrero

Oficina de Comunicacioens FAO Colombia

Jorge Mahecha Rodríguez
Nancy Villescas Sánchez
Giovanny Aristizabal Hincapié

Diseño y diagramación
Liliana P. Aguilar Gallego

Primera edición: marzo de 2019

Bogotá D. C., Colombia

Índice

LISTADO DE SIGLAS VI

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I 5

I. Definiciones y alcances 7
II. Evolución normativa de las áreas protegidas 14
III. Análisis jurídicos revisados y consolidados 17
IV. Marco normativo considerado en los análisis 19
V. Sentencias o conceptos determinantes en los análisis 24
VI. Elementos estructurales de los análisis 31
VII. Elementos diferenciales en los análisis y planteamiento de manejo 51

CAPÍTULO II 47

I. Revisión de propuestas normativas 49
II. Conclusiones 64
a. Consolidado de análisis jurídicos y propuestas normativas 64
b. Evolución y avance de las posturas normativas 66
c. Aspectos objeto de regulación 73

CAPÍTULO III 77

I. Recomendaciones 79

BIBLIOGRAFÍA 101

ANEXOS 107

Listado de siglas

ALOP	Análisis, Liderazgo, Organización y Política
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
APP	Acuerdo para la Prosperidad
CSIV	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DVGT	Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la tierra, la pesca y los bosques
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
OAJ	Oficina Asesora Jurídica
PDEA	Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RAE	Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española
REP	Restauración Ecológica Participativa
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SASC	Sistemas Sostenibles para la Conservación
SGMAP	Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia
UAFA	Unidad Agrícola Familiar Ambiental
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UOT	Uso, Ocupación y Tenencia
UPRA	Unidad de Planeación Rural Agropecuaria
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Introducción

La década de los años 60 constituye un hito en la historia de las áreas protegidas en Colombia. La declaratoria del primer Parque Nacional Natural[1], en cumplimiento del mandato establecido en la Ley 2 de 1959, da inicio a lo que hoy conocemos como el Sistema de Parques Nacionales Naturales. En la actualidad este Sistema está conformado por 59 áreas protegidas que comprenden cerca de 16 millones de hectáreas de la superficie nacional (15 962 277).

La presencia de comunidades indígenas y negras se reporta en 34 de estas áreas[2]. Por su parte, se estima que cerca de 37[3] áreas están habitadas o usadas por comunidades campesinas, alrededor de 30 000 familias que "aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida" (DNP 2014, 470). Para las primeras, disposiciones legales y reglamentarias establecieron excepciones en materia del uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, buscando hacer compatible la conservación de las áreas protegidas con la permanencia en estos territorios de los grupos étnicos, lo cual ha estado acompañado de su reconocimiento constitucional como sujetos de especial protección.

No ha ocurrido lo mismo con la población campesina, a pesar de que la misma también ha sido especialmente protegida por la Constitución Política de 1991. Por el contrario, el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra por parte de estas comunidades campesinas ha sido considerada como un factor generador de conflictos debido a su incompatibilidad con el régimen jurídico actualmente vigente para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En 1999 Parques Nacionales Naturales puso a consideración del Consejo Nacional Ambiental la "Política de Parques con la Gente", que reconocía la necesidad de abordar con soluciones transicionales y definitivas, la problemática generada con el uso y la ocupación humana de

1 Parque Nacional Natural Cueva de los Guacharos

2 www.parquesnacionales.gov.co

3 Meta de número de áreas con estrategias en implementación para la solución de conflictos por uso, ocupación o tenencia planteada en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

las áreas protegidas. Dentro de sus estrategias planteaba "cruzar la ética de la conservación de la naturaleza con los principios de equidad social, encontrando soluciones concertadas a los problemas" (UAESPNN 2001, 24).

No obstante, la implementación de esta política careció de instrumentos novedosos y efectivos, razón por la cual el conflicto derivado de la incompatibilidad de la permanencia de la población con el régimen jurídico de las áreas del Sistema ha venido en aumento.

Desde agosto del 2012, el Gobierno Nacional se trazó el objetivo de construir, con la participación de las comunidades e instituciones con funciones en la materia, una política de tierras que permitiera dar solución a la existencia de "poblaciones campesinas asentadas dentro de los parques nacionales, incluso antes de la creación de los mismos que no pueden acceder a proyectos productivos y formalizar la tenencia de sus tierras debido a la normatividad vigente, por lo que no pueden recibir atención integral del Estado que permita el mejoramiento de la calidad de vida" (Acuerdo para la Prosperidad No. 79 de 2012).

La tarea encomendada por el entonces presidente de la República en el Acuerdo para la Prosperidad No. 79, no ha sido cumplida en su totalidad. No obstante, se avanzó en la generación de insumos para el abordaje de la problemática en diferentes instrumentos de política pública, aunque no se consolidó en un único documento elaborado en el marco de la Mesa de Concertación Nacional con Campesinos, conformada para tal efecto. Es importante mencionar que este proceso, en su fase final, incorporó la propuesta metodológica basada en el Método ALOP[4], estructurado para que funcionarios de América Latina lo utilicen en la formulación e implementación de políticas públicas, el cual plantea cinco fases: 1. Análisis del problema, 2. Análisis de soluciones, 3. Análisis de factibilidad, 4. Recomendaciones de política pública, 5. Plan de Acción de Política Pública.

La primera fase se enfoca en la identificación y comprensión del problema público que se requiere atender con la formulación de la política. Vale la pena señalar que en este contexto es clave tener presente que el marco normativo es un instrumento para la implementación de la política y no la política misma. Partiendo del reconocimiento de que parte de la problemática a atender tiene su origen en la incompatibilidad entre el régimen jurídico que protege estas áreas y los usos, la ocupación y la tenencia de la tierra (UOT) por parte de la población campesina, resulta oportuno consolidar un análisis desde la perspectiva jurídica que aporte al entendimiento del problema.

Para ello, el proyecto "Gobernanza con comunidades locales en áreas protegidas y zonas de influencia" ha considerado oportuno recopilar, revisar y consolidar los análisis jurídicos realizados por varios autores, que con detenimiento y rigor han estudiado el marco jurídico

4 Método ALOP: Método para diagnosticar y fortalecer políticas públicas. Sus siglas representan cuatro herramientas que se utilizan en políticas públicas exitosas: Análisis, Liderazgo, Organización y Política.

aplicable en materia de uso, ocupación y tenencia campesina al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Lo anterior incluye disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como los pronunciamientos judiciales que, por vía de constitucionalidad, fallos y revisión de tutelas, consultas, entre otros, orientan un planteamiento jurídico integral de la temática objeto de revisión.

El presente documento tiene como propósito mostrar de manera ejecutiva y consolidada los elementos estructurales o centrales de los análisis jurídicos hasta ahora realizados sobre la presencia de comunidades campesinas al interior de las áreas del SPNN, y las condiciones que esto genera con relación a los usos, la ocupación y la tenencia de la tierra; sin pretender, por supuesto, abordar de manera exhaustiva la totalidad de aspectos analizados y desarrollados en los documentos elaborados por cada uno de los autores. Para una comprensión más amplia de la argumentación presentada por cada uno de los autores se hace necesario acudir al estudio detallado de cada uno de los documentos referenciados.

De la misma manera, este documento se ocupa de consolidar y resumir los proyectos normativos elaborados hasta la fecha por las instituciones o representantes campesinos, en los cuales se consagran aspectos que, a juicio de sus autores, deben ser objeto de disposiciones normativas; así como el contenido y alcance de la regulación propuesta.

Parque Nacional Natural La Paya
Foto: © Francisco Nieto

El texto se acompaña de una matriz diseñada para permitir la revisión comparada de los argumentos fundantes esbozados por cada autor, el sustento normativo y jurisprudencial expresamente citado por el mismo, la argumentación central, los planteamientos que frente al tema de uso, ocupación y tenencia se hacen en el estudio, el elemento diferencial frente a los otros análisis, y las conclusiones de manejo de las situaciones planteadas por el autor. Adicionalmente hay dos hojas de cálculo donde se plasma el marco normativo y jurisprudencial referenciado en los análisis, así como una pequeña síntesis del contexto que se incorpora en la argumentación. Una última hoja de cálculo consolida y resume las propuestas normativas revisadas, identificándolas con la fecha de su elaboración, su autor, el rango normativo que tienen (ley, decreto, resolución), su objeto y un resumen temático de su contenido.

Con el ánimo de facilitar la comprensión de la matriz y de este documento, inicialmente se dan algunas definiciones de los conceptos utilizados para organizar temáticamente los argumentos esgrimidos por los autores; se continúa con un recuento del marco normativo considerado en los análisis, así como los tipos de pronunciamientos judiciales incluidos, con especial referencia a aquellos que se consideran estructurales en los estudios; luego se presenta un sucinto resumen de la argumentación central dada por cada uno de los autores; y finalmente, se identifican los elementos diferenciales de cada análisis así como la propuesta de manejo de la problemática de uso, ocupación y tenencia. En la segunda parte se presenta cada una de las propuestas normativas construidas desde el 2006 hasta el 2018, resumiendo temáticamente su contenido.

A manera de conclusión, la revisión de los análisis jurídicos y de las propuestas normativas se abordan a partir de tres aspectos: (1) Consolidado de los análisis y las propuestas normativas. (2) Evolución y avance de posturas normativas, donde se presentan dos líneas de tiempo, la primera del marco normativo relevante para la problemática de uso, ocupación y tenencia, incluyendo las propuestas normativas, y la segunda, de los análisis jurídicos y las propuestas normativas en materia de uso, ocupación y tenencia. (3) Identificación de aspectos objeto de regulación, identificando puntos en común, acuerdos y desacuerdos.

Finalmente, se proponen algunas recomendaciones a partir de los principios de aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGT). También se consideran los principios de la buena gobernanza de las áreas protegidas, que hacen parte de las Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, definidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). La orientación de estos principios se acompaña de la referencia directa a las disposiciones constitucionales que en el mismo sentido hacen parte del marco constitucional colombiano, sustentando de esta manera en el derecho propio cada una de las recomendaciones.

Esperamos contribuir con estos documentos a la formulación de la política pública, a partir de la comprensión de cómo algunas de las partes involucradas en este proceso asumen el problema desde el punto de vista jurídico, así como a la identificación de las soluciones jurídicas propuestas hasta ahora, y con mayor relevancia a partir de las recomendaciones sobre contenido y alcance de la política pública.

Foto: © Francisco Nieto

CAPÍTULO I

I. Definiciones y alcances

La presencia de comunidades campesinas en las áreas del SPNN y la lectura de las normas que las regulan a partir de regímenes estrictos de prohibiciones que datan desde la década de 1950 y 1970, generan tensiones y conflictos aparentemente irreconciliables por el choque de distintos derechos e interpretaciones de los mismos, en las que unos prevalecen sobre otros. Lo anterior dificulta hallar caminos que armonicen y definan compatibilidades y convergencias.

Esta problemática, generada a partir de planteamientos jurídicos alrededor de la incompatibilidad existente entre el régimen de usos actualmente definido para las áreas del SPNN y la población campesina, ha sido abordada desde tres conceptos que pretenden comprender distintas dimensiones de la vida campesina en un territorio. Sin embargo, como estos conceptos pueden tener distintas acepciones sociales, jurídicas, entre otras, para el presente documento plantearemos una definición sencilla que de cuenta de su alcance. Estos son:

Uso. Al utilizar este concepto nos referimos a aquellas actividades realizadas por los habitantes de las áreas protegidas, las cuales consisten en la utilización de los recursos naturales o del territorio en sí mismo.

Ocupación. Hacemos referencia a la permanencia en las áreas protegidas, a habitar ese lugar en determinadas condiciones que garanticen el acceso a servicios básicos.

Tenencia. Este concepto es utilizado en este trabajo como la relación jurídica entre una persona y la tierra, la cual garantiza seguridad de la persona frente a la misma. Nos referimos entonces a relación o los derechos que la persona tenga sobre la tierra.

Al mismo tiempo, en cada uno de los análisis se incorporan conceptos que vale la pena definir en el contexto de este trabajo para su adecuada interpretación, los cuales se plantean a continuación en orden alfabético:

Armonización. Acción de poner en armonía. Hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo. Dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin (RAE). Según la Corte Constitucional, el principio de armonización, que debe operar en caso de conflictos entre dos derechos constitucionales, impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción del otro (Corte Constitucional. Sentencias T 806 de 2014 y C 772 de 2003).

Campesino. El campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada con la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a éstas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional y nacional (ICANH 2017, 7).

También traemos a colación otra definición en construcción en el marco del proyecto de declaración sobre derechos de los campesinos impulsado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la cual dice que un campesino es "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 dependa, sobre todo, aunque no necesariamente en exclusiva, del trabajo en familia o en el hogar y de otras formas no monetarias de organización del trabajo y que tenga una especial dependencia y apego a sus tierras" (RENAF 2017, 3).

Caracterización. Conforme al Diccionario de la Real Academia, es la acción de caracterizar o determinar los atributos peculiares de alguien o de algo, de modo que claramente se distinga de los demás.

Confianza Legítima. Figura jurídica que se consolida con la presencia de tres elementos esenciales a criterio de la Corte Constitucional: "(i) La evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legitima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales" (Corte Constitucional, Sentencia T 698 de 2010).

Conservación. En el contexto de las áreas protegidas, la conservación ha sido definida como "la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad" (Decreto 2372 de 2010 y Decreto 1076 de 2015).

Derecho de Uso. Según la disposición del artículo 870 del Código Civil, este es un derecho real que consiste, generalmente, en la facultad de gozar de una parte limitada de las utilidades y productos de una cosa.

Derecho de Dominio. El Código Civil en su artículo 669 lo denomina también propiedad y lo define como el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

Derecho de habitación. Su definición se extrae del mismo artículo 870 del Código Civil, al señalar que es un derecho real de uso referido a una casa, y a la utilidad de morar en ella.

Ecoturismo. Es la modalidad turística especializada y sostenible, enfocada a crear conciencia sobre el valor de las áreas del Sistema, a través de actividades de esparcimiento tales como la contemplación, el deporte y la cultura, contribuyendo al cumplimiento de sus objetivos de conservación y a la generación de oportunidades sociales y económicas a las poblaciones locales y regionales (Resolución 531 de 2013).

Educación ambiental. Es un proceso que le proporciona a los actores sociales e institucionales, los espacios pedagógicos en los que, desde el relacionamiento y el intercambio de saberes, es posible valorar los Parques Nacionales Naturales desde su dimensión natural, social y cultural, y así vincularse a las acciones que contribuyen a su conservación (Resolución PNN 362, 2012).

Frontera agrícola nacional. Es el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas que tienen especial importancia ecológica, así como de las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley o del reglamento (Resolución 261 2018, art. 1).

Gobernanza en áreas protegidas. Interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo es ejercido el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados (Borrini-Feyerabend et al. 2014).

Gradualidad. Nos referimos a cuando algo se desarrolla, realiza u ocurre de forma sucesiva y continua, por grados (RAE).

Gradualidad progresiva. Concepto conforme el cual el cumplimiento de un derecho se lleva a cabo de manera progresiva porque no puede satisfacerse de manera inmediata, debido a la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce de sus facetas de protección (Corte Constitucional, Sentencia C 507 de 2008).

Mejoras. Todas las edificaciones o construcciones y plantaciones levantadas en un predio (Ocampo Duque Abogados 2012, 74).

Mera tenencia. De conformidad con el artículo 775 del Código Civil, se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno.

Mínimo vital. A juicio de la Corte Constitucional, el derecho al mínimo vital no es sinónimo de salario, sino que "la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida" (Corte Constitucional, Sentencia SU995 de 1999).

Ocupación. En un sentido jurídico, podemos definir este concepto a partir de lo dispuesto por el Código Civil, que en su artículo 685 lo considera como un título constitutivo del derecho de dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

A partir de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, podemos afirmar que la ocupación es el título constitutivo del derecho de dominio sobre los baldíos, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país se defina, el cual debe acompañarse del modo de la adjudicación.

Ocupante. Se tiene por ocupante de un predio ubicado al interior de un área del SPNN a toda aquella persona que se encuentre explotando un terreno baldío y que cuente con las calidades para ser considerado beneficiario de programas de reforma agraria en los términos de la Ley 160 de 1994. El artículo 24 de dicha Ley señala que serán beneficiarios los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o que deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos (Ocampo Duque Abogados 2012, 56).

Ordenamiento territorial. A partir de lo definido por el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio, definido a nivel municipal y distrital, "comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción

y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales".

Poblador. El Diccionario de la RAE lo define como un adjetivo sinónimo de habitante, el cual es cada una de las personas que constituyen la población de un barrio, ciudad, provincia o nación.

Poblamiento. Según la definición contenida en el Diccionario de la RAE, es el proceso de asentamiento de un grupo humano en las diversas regiones de la tierra.

Ponderación. Según la definición de la RAE es la acción de determinar el peso de algo, contrapesar, equilibrar y atribuir un peso a un elemento de un conjunto con el fin de obtener la media ponderada.

Posesión. El artículo 762 del Código Civil define la posesión como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.

Poseedor. Persona natural o jurídica que posee con ánimo de señor y dueño una cosa determinada, sin reconocer propietario alguno (Ocampo Duque Abogados 2012, 75).

Preservación. Definida en el contexto de las áreas protegidas como la acción de mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos (Decreto 2372 de 2010 y Decreto 1076 de 2015). Esta definición implica el entendimiento de que el medio ambiente, las tierras y sus recursos naturales no deberían ser usados por los humanos y deberían mantenerse en su forma prístina.

Propietario. Persona natural o jurídica que acredita el derecho de dominio sobre un bien conforme a la ley (Ocampo Duque Abogados 2012, 75).

Proporcionalidad. El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido; la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios); y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes (Corte Constitucional, Sentencia C 002 de 1996).

Progresividad o progresivo. "Que avanza o aumenta gradualmente" (RAE).

Regresividad o regresivo. "Que hace retroceder o conlleva regresión" (RAE).

Regularización. Conforme su significado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, consiste en ajustar o poner en orden, legalizar, adecuar a derecho una situación de hecho o irregular.

Restauración. Definida en el contexto de las áreas protegidas como la acción de restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que haya sido alterada o degradada (Decreto 2372 de 2010 y Decreto 1076 de 2015).

Tenedor. Persona natural o jurídica que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno (Ocampo Duque Abogados 2012, 75).

Territorio. "Es un concepto cultural, que difiere del concepto de tierra como bien inmueble, sujeto a las leyes del mercado y la libre disposición de los particulares. El territorio es el ámbito donde se cohesiona y desarrolla la cultura; donde se consolida la autonomía, en el que se inscribe el derecho propio, y el espacio en el que la relación de los pueblos originarios con la naturaleza, defendida por esta Corte y el Derecho internacional de los derechos humanos se materializa" (Corte Constitucional, Sentencia C 389 de 2016).

Transicional. Revisando las definiciones contenidas en diversos diccionarios podemos definirlo como el adjetivo que da cuenta de la acción de pasar de un estado a otro.

Uso sostenible. Utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras (Corte Constitucional, Sentencia C 389 de 2016).

Vivienda digna. En el contexto del presente análisis, este derecho fundamental tiene definido su alcance de la siguiente manera: "es claro que a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta con la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna" (Corte Constitucional, Sentencia T 024 de 2015).

Vulnerabilidad. La definición de este concepto fue extraída del análisis realizado por Parques Nacionales, contenido en el Memorando de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del 2017. La Corte Constitucional en sentencias como la T 244 de 2012 y T 606 de 2015 ha señalado que:

La vulnerabilidad es entendida como "…un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos…" Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos.

Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías, cuyas características agroecológicas y socioeconómicas regionales requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. Tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas (Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996).

Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santamarta
Foto: © Francisco Nieto

II. Evolución normativa de las áreas protegidas

Si bien el origen normativo de la conservación de espacios prioritarios en nuestro país no tiene una referencia única consensuada entre autores de investigaciones o textos doctrinarios, el resumen de la evolución normativa que plantearemos en este documento tiene como punto de origen el año 1936, cuando el Congreso de la República, mediante la Ley 200, dispuso que el gobierno procedería a señalar las zonas, en baldíos o en propiedad privada, que debían conservarse y repoblarse con bosques, con la finalidad de conservar o aumentar el caudal de las aguas. Igualmente facultó al Gobierno para señalar zonas de reserva forestal en terrenos baldíos, así como para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales en predios baldíos o privados.

Entre 1938 y 1945 se crearon nueve reservas forestales protectoras nacionales, en los departamentos del Valle del Cauca, Nariño y Meta (RUNAP 2018). Posteriormente, mediante la Ley 52 de 1948, se declaró Reserva Nacional la sierra denominada La Macarena. Esta ley facultó al Gobierno Nacional para su delimitación y reglamentación, con la finalidad de ser una reserva biológica para la elaboración de estudios de ciencias naturales.

En el año de 1953, el Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades extraordinaria, expidió el Decreto Ley 2278 de 1953, a través del cual se establecieron reglas generales en materia de vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; así como en aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales. En este se clasificaron los bosques y se dictaron normas sobre zonas forestales protectoras y de interés general.

Años más tarde, en 1959, el Congreso de la República expidió la Ley 2ª, mediante la cual se establecieron Zonas de Reserva Forestal y Bosques de Interés Nacional para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. En el marco de dicha ley, se establecieron con carácter de zonas forestales protectoras y bosques de interés general, siete reservas forestales nacionales, las cuales deberían someterse a un Plan de Ordenación Forestal, y cuya explotación sería objeto de reglamentación por el Gobierno Nacional.

Por su parte el artículo 13 declaró como Parques Nacionales Naturales, las zonas que el Gobierno Nacional, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimitara y reservara de manera especial, en las distintas zonas del país y en sus diversos pisos térmicos, con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales.

Atendiendo a este objeto, la norma establece la prohibición perentoria de adjudicar baldíos en su interior, comprar y vender tierras, cazar, pescar y desarrollar toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta del turismo o de aquellas que el Gobierno considere convenientes para la conservación o embellecimiento del área (Ley 2 de 1959, artículo 13).

Igualmente, el artículo 14 declara que las zonas que se establezcan como Parques Nacionales Naturales son de utilidad pública. Esta disposición legal guarda total coherencia con lo dispuesto años después por el artículo 2 de la Ley 23 de 1973[5] y el Decreto Ley 2811 de 1974 en su artículo 1, que definen el mejoramiento y la conservación del medio ambiente como actividades de utilidad pública en las que deberán participar el Estado y los particulares, lo que implica la existencia en su desarrollo de un interés nacional que trasciende los intereses locales y particulares.

La Ley 2ª estableció los principios básicos para la creación de estos Parques Nacionales. Con fundamento en ello, en 1960, por decreto presidencial, se declaró el primer Parque Nacional "Cueva de los Guácharos", ubicado en el municipio de Acevedo, departamento del Huila.

El Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se adopta el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, introdujo el concepto de áreas de manejo especial, como aquellas que se delimitan para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales (Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 308) dentro de las cuales incorpora los Distritos de Manejo Integrado, las Áreas de Recreación, las Cuencas en Ordenación, el Distrito de Conservación de Suelos y el SPNN. Por su parte, en el título de bosques, este decreto ley estableció normas sobre las áreas forestales y las reservas forestales.

De otro lado, la Ley 99 de 1993[6] creó algunas figuras de manejo y protección de los recursos naturales adicionales a las definidas por el Código y determinó las competencias de las autoridades ambientales en su reserva, declaración y administración. Dentro de estas se encuentran los parques naturales regionales y las reservas naturales de la sociedad civil.
El concepto jurídico de área protegida sólo ingresa a nuestro ordenamiento a través de la aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante Ley 165 de 1994. Este instrumento internacional fue concebido en el marco de la Cumbre de Río de Janeiro, como resultado de la preocupación de los países por la reducción de la diversidad biológica y ante el interés común de la humanidad en su conservación y utilización sostenible, dada su importancia para el mantenimiento de la vida en la biosfera. El convenio plantea tres objetivos fundamentales: "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"[7].

5 Esta ley, entre otras disposiciones, faculta extraordinariamente al Gobierno Nacional para la expedición del Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.

6 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 y se organiza el Sistema Nacional Ambiental- SINA- y se dictan otras disposiciones.

7 El Convenio puede leerse en: http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml.

Igualmente, reconoce que la conservación in situ de los ecosistemas y hábitats naturales, y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales, es una exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica y plantea como medidas para el logro de este objetivo, el establecimiento de un sistema de áreas protegidas y la definición de directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas.

El convenio define el concepto de área protegida, el cual constituye, como ya se señaló, el único referente legal de esta expresión. Por área protegida se entiende "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación" (Ley 165 de 1994, artículo 2).

Esta definición legal también ha tenido desarrollos doctrinales en distintos escenarios especializados, entre ellos la Comisión de Áreas Protegidas de la UICN[8]. Esta organización propone una nueva definición de área protegida, entendida como "un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados" (Dudley 2008).

La definición en nuestro país de diversas figuras jurídicas para la protección de la diversidad biológica, o en general la conservación del ambiente y los recursos naturales, ha sido anterior a la inclusión de la definición legal de área protegida, lo que requirió contrastar aquellas figuras con la definición legal para determinar su adecuación. No existía, por lo tanto, consenso al responder preguntas como: ¿son las reservas forestales áreas protegidas?, ¿son los distritos de manejo integrado áreas protegidas? Estas preguntas se repetían para cada una de las figuras jurídicas existentes en nuestro ordenamiento con la misma incertidumbre en su respuesta, al tener que enmarcar disposiciones legales sobre estas figuras con un marco legal posterior que hace referencia a conceptos no previstos en ellas, ni definidos en nuestra legislación con relación a estas (Ponce de León 2005).

No obstante, este ejercicio, que exige un debate técnico y científico, ameritaba distintas interpretaciones que debieron ser resueltas mediante la expedición del Decreto 2372 de 2010, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, definiendo, entre otras cosas, las categorías de protección que son consideradas áreas protegidas: áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales de carácter regional, reservas forestales protectoras, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación y reservas naturales de la sociedad civil.

8 La UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), fundada en 1948, agrupa a Estados soberanos, agencias gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales, en una alianza única: más de 1000 miembros diseminados en cerca de 160 países. Como Unión, busca influenciar, alentar y ayudar a los pueblos de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza, y a asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable. La UICN fortalece el trabajo de sus miembros, redes y asociados, con el propósito de realzar sus capacidades y apoyar el establecimiento de alianzas globales para salvaguardar los recursos naturales a nivel local, regional y global.

En la actualidad, la reglamentación particular de cada una de estas categorías, sobre el manejo y sobre el Sistema en su conjunto, se encuentra contenida a nivel reglamentario en el Decreto 1076 de 2015.

III. Análisis Jurídicos revisados y consolidados

1. Parques Nacionales Naturales de Colombia – Oficina Asesora Jurídica

Los argumentos jurídicos elaborados por Parques Nacionales Naturales a través de su Oficina Asesora Jurídica se consignan principalmente en tres documentos generados en los años 2016 y 2017 (Análisis No. 1, matriz análisis comparado), los cuales fueron objeto de la presente revisión:

- Circular 10513 26.10.16. Orientaciones Estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia. Circular suscrita por la Dirección General.
- Oficio 20171300039641 13.07.17. Contestación y consideraciones sobre propuesta normativa presentada por los Delegados Campesinos en la Mesa Nacional de Concertación. Oficio firmado por la Dirección General.
- Memorando 20171300006103 15.12.17. Lineamientos jurídicos para la celebración de acuerdos con población campesina. Memorando remitido por la Oficina Asesora Jurídica.

2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, Equipo Jurídico de OUT.

La Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas (SGMAP) entre el 2014 y el 2016 avanzó en una serie de análisis jurídicos sobre la problemática de uso, ocupación y tenencia de tierra por parte de comunidades campesinas, los cuales a su vez fueron el sustento de propuestas normativas que reposan en el documento denominado Informe Final - Equipo Jurídico Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) - SGMAP, 2016. Este documento fue elaborado por los abogados Martha Viviana Carvajalino Villegas, Adriana Lizeth López Rojas, Jorge Enrique Moncaleano Ospina y Andrés Felipe Ocampo Martínez (PNN 2016b) (Análisis No. 2, matriz análisis comparado).

3. Equipo técnico delegación campesina Mesa de Concertación Nacional entre campesinos e instituciones, (Betancourt *et al.* 2017).

El Informe Final de la Carta Acuerdo suscrita entre FAO y ANZORC de agosto de 2017, contiene el consolidado de los productos, conclusiones y recomendaciones del equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa de Concertación Nacional para la política pública (Análisis No. 3, matriz análisis comparado). Dentro de este informe se relaciona el documento elabora-

do por Milson Betancourt Santiago titulado Parques con Campesinos en Colombia: Aportes Científicos y Jurídicos de Análisis sobre el Campesinado, la Conservación y los Parques Nacionales. La conflictividad territorial entre Parques Nacionales y las comunidades campesinas.

4. El mínimo vital y la vivienda digna como límite al manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

A pesar de la escasa doctrina existente en la materia, se incorpora en el análisis la publicación hecha recientemente en la Colección Ambiente y Desarrollo Sostenible de Editorial Ibáñez, la cual contiene los resultados del estudio realizado por el abogado Álvaro José Henao Mera (2018).

5. Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas.

En el 2007, la entonces Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (UAESPNN), publicó los resultados del Programa Fortalecimiento Institucional, dentro de los cuales se encuentra el documento Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación, cuyo Capítulo 2 se denomina "Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas", de autoría de la abogada Eugenia Ponce de León Chaux.

6. Áreas Protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras.

En 2007, la entonces UAESPNN publicó los resultados del Programa Fortalecimiento Institucional, dentro de los cuales se encuentra el documento Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación. El Capítulo 3 de dicho documento se denomina "Áreas Protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras", de autoría de la abogada Eugenia Ponce de León Chaux.

Este análisis, si bien no está referido a las comunidades campesinas, resulta determinante para revisar el origen jurídico del trato diferencial de las situaciones de uso, ocupación y tenencia tratándose de grupos étnicos.

7. Equipo técnico delegación campesina Mesa de Concertación Nacional entre campesinos e instituciones. Primer y segundo informe Carta Acuerdo FAO - ANZORC 2304439.

A la fecha han sido entregados el primer y el segundo informe de la Carta Acuerdo suscrita entre FAO - ANZORC 2018, en el cual el equipo técnico de la delegación campesina de la Mesa de Concertación Nacional incorpora dos documentos pertinentes en el análisis, los cuales, por incluir consideraciones adicionales y novedosas frente a las contenidas en el análisis señalado en el anterior numeral 3, serán desarrollados en acápites separados.

Estos documentos se titulan "Situación jurídica y limitaciones del marco normativo colombiano para el campesinado que habita o usa áreas del SPNN", construido por Carlos Eduardo Olaya Díaz, y "Análisis sobre los decretos Fast Track del Acuerdo de Paz que tienen relación con conflictos territoriales en áreas del SPNN y sus alcances", elaborado por Sergio Andrés Martínez Osorio.

IV. Marco normativo considerado en los análisis

Los análisis revisados sustentan su argumentación en la **Constitución Política de 1991**, siendo coincidentes en referenciar mayoritariamente artículos como el 63, que define los Parques Naturales como inalienables, imprescriptibles y inembargables. De la mano con esta disposición, se citan los artículo 8, 79 y 80, en los cuales se consagra la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación; se reconoce el ambiente sano como un derecho colectivo, así como la garantía legal de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y se consagra el deber de proteger las áreas de especial importancia ecológica y planificar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

En concordancia con estas disposiciones que han sido catalogadas como parte de la llamada "Constitución ecológica", la mayoría de los análisis incorporan igualmente los artículos 64, 65 y 66 que definen como deberes del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. Por otra parte, se estipula la protección especial a la producción de alimentos y la prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. Y finalmente, la posibilidad de reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario.

De la misma manera, se considera dentro de los análisis la **Ley 2 de 1959**, por medio de la cual se constituyen las siete grandes reservas forestales y se crea la figura de los Parques Nacionales Naturales, además de acompañar algunas disposiciones sobre la creación de un régimen de prohibiciones, dentro de las cuales se resalta la adjudicación de baldíos, la venta de tierras y las actividades agropecuarias.

También se incorporan a los análisis referencias específicas sobre las finalidades del SPNN creado mediante el **Decreto Ley 2811 de 1974**. Así mismo se citan las actividades permitidas allí consideradas.

La mayoría de los análisis incluyen dentro del marco normativo considerado el **Decreto 622 de 1977**, reglamentario del SPNN, el cual, además de reglamentar las actividades permitidas y la zonificación, define un régimen de prohibiciones en relación con la conservación de las áreas y el adecuado funcionamiento del Sistema. Este Decreto actualmente se encuentra compilado en el Decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015.

Algunos de los documentos revisados incluyen disposiciones del **Decreto 2372 de 2010**, reglamentario del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y también compilado en el **Decreto 1076 de 2015**. Al mismo tiempo, se incorporan en un par de análisis las disposiciones que en materia de licenciamiento ambiental de actividades permitidas están contenidas en el **Decreto 2041 de 2014**, compilado igualmente en el Decreto 1076 de 2015.

De manera generalizada los análisis incluyen varias de las disposiciones contenidas en la **Ley 165 de 1994**, por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, no sólo en lo que hace referencia a la definición del concepto "área protegida", sino a aquellos artículos que desarrollan el uso sostenible como una de las dimensiones de la conservación de la biodiversidad. Resaltan los desarrollos enfocados en armonizar los usos actuales de la biodiversidad con usos sostenibles y el reconocimiento de comunidades locales como usuarios y beneficiarios de la biodiversidad y las áreas protegidas.

Disposiciones como el **Decreto 3572 de 2011** es revisado en algunos de los análisis, el cual crea la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, como la entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y el desarrollo de las funciones y competencias al interior de la estructura institucional.

Los dos primeros análisis revisados, los cuales fueron realizados por Parques Nacionales Naturales de Colombia, incorporan la **Resolución 247 de 2007** expedida por la Dirección de la entonces UAESPNN, en la cual se establece el Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la cual prevé la celebración de acuerdos con campesinos para la ejecución de los proyectos de restauración.

La **Ley 99 de 1993**, por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se reorganizan las funciones y competencias ambientales, también hace parte de algunos de los análisis revisados, a partir de disposiciones que establecen principios ambientales y reconoce la utilidad pública e interés social en la declaratoria de las áreas del SPNN. Así mismo, la **Ley 388 de 1997,** por medio de la cual se definen las determinantes ambientales del ordenamiento territorial, también hace parte del marco normativo referenciado por uno de los análisis revisados.

Tres de estos análisis incorporan las disposiciones expedidas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, resultado del procedimiento especial denominado fast track o del uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República, por tratarse precisamente de normas recientemente expedidas.

Vale la pena resaltar que, dentro de los documentos entregados recientemente por el equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa de Concertación Nacional, se identifican en su análisis, además de los Decretos Leyes 902 y 870 de 2017, nuevas disposiciones normativas que, a su criterio, guardan directa relación y generan oportunidades frente a la problemática que nos ocupa.

El **Decreto Ley 902 de 2017** adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. En este punto se analizaron las disposiciones que habilitan la inclusión en el RESO (registro de sujetos de ordenamiento) de personas declaradas o que pudieren declararse como ocupantes indebidos y que, estando incursas en las condiciones personales y socioeconómicas de vulnerabilidad (art. 5), pueden ser beneficiarias de programas de reubicación o reasentamiento.

Por su parte, el **Decreto Ley 870 de 2017** establece el pago por servicios ambientales como un incentivo económico que los interesados en dichos servicios reconocen a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

El **Decreto Ley 896 de 2017** crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) con el objeto de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de esta actividad al margen de la ley; además, dentro de los criterios de priorización, define las áreas declaradas como Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con la normatividad vigente.

Uno de los análisis incluye la **Ley 1876 de 2017**, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y los **Decretos Ley 890, 884 y 882 de 2017**, a través de los cuales se dictan normas para el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el Plan Nacional de Electrificación Rural, y la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado, respectivamente. El análisis los aborda en el contexto de que sus disposiciones no excluyen la implementación de estos programas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Dos de los análisis incorporan disposiciones originadas en escenarios multilaterales. Tal es el caso del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asam-

blea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966" incorporado en la legislación interna a partir de la **Ley 74 de 1968**. De la misma manera, incluyen las disposiciones de la **Ley 16 de 1962**, por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estas normas presentan gran relevancia en el análisis de la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra por parte de población campesina en las áreas del SPNN, al tratarse de leyes aprobatorias de convenios internacionales con disposiciones en materia de derechos humanos, lo que las incorpora en el bloque de constitucionalidad y eleva su rango interpretativo al mismo nivel de la Carta Política. Allí se sustenta el reconocimiento de derechos inherentes a la persona humana y se materializan los derechos humanos. Disposiciones relativas a los derechos de propiedad o a la expectativa sobre la tenencia de la tierra, a la libertad de escoger residencia y de locomoción, la progresividad en el derecho a un nivel de vida y vivienda adecuados, y la protección contra el hambre como derecho fundamental, recobran aplicación práctica en la problemática analizada. Según lo anterior, la protección legal contra desalojos forzosos, la garantía de un cierto grado de seguridad en la tenencia de la tierra y otros derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana.

Igualmente, los análisis revisados incorporan mayoritariamente las disposiciones contenidas en la **Ley 160 de 1994** y sus decretos reglamentarios, a través de los cuales 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 relacionadas con el derecho de tierras o derecho agrario.

Se resalta la referencia específica a la función, hoy en cabeza de la ANT, de adquirir directamente predios para la reubicación de ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico, dentro de las cuales se cuenta el SPNN. El análisis realizado por el equipo jurídico de la SGMAP interpreta tal disposición, no solamente como descriptiva de una función, sino también como garantía de los derechos de los ocupantes de las zonas que se sometan a un manejo especial.

Los análisis referencian las disposiciones que sustentan el trato diferencial que recibe la relación de los grupos étnicos con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra en las áreas del SPNN. Sin embargo, el análisis que en materia de áreas protegidas y territorios colectivos realiza Ponce de León (2007), detalla las disposiciones de la **Ley 70 de 1993** y la **Ley 21 de 1991**, así como de los **decretos 2164** y **1745 de 1995**, que regulan un tratamiento excepcional para las comunidades indígenas y negras que habitan o utilizan las áreas del SPNN.

Por último, sólo algunos de los análisis incluyen las disposiciones de la **Ley 1437 de 2001** y la **Ley 1333 de 2009,** en lo relacionado con la facultad sancionatoria de la administración. En menor medida se referencian las disposiciones de la **Ley 599 de 2000** o Código Penal y la **Ley 703 de 2002** que reglamenta la acción de extinción de dominio en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, en ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

Adicionalmente, y a pesar de no hacer parte del marco normativo colombiano, el análisis realizado por el equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa de Concertación Nacional incorpora un repaso a las **"Directrices de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques"** publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. En la referencia a las directrices contenidas en el mencionado análisis, se les reconoce su contribución para solucionar la conflictividad presente entre las áreas del SPNN y la población campesina, en el marco de la construcción de la política pública.

Esta reseña da cuenta de que los análisis jurídicos revisados han incorporado disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas directamente con la problemática a atender, lo que permite tener una visión jurídica integral sobre el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra por parte de la población campesina en las áreas del SPNN.

Parque Nacional Natural El Cocuy
Foto: © Francisco Nieto

V. Sentencias o conceptos determinantes en los análisis

Antes de avanzar en la descripción de las sentencias o pronunciamientos judiciales determinantes en los análisis jurídicos revisados, se ilustra la distinción entre su identificación.

- Sentencias "C". Fallos proferidos por la Corte Constitucional en el marco de acciones de constitucionalidad contra normas cuya exequibilidad o correspondencia con la Constitución le corresponde analizar.

- Sentencias "T". Fallos proferidos por la Corte Constitucional en el marco del trámite o revisión de acciones de tutela.

- Sentencia "SU". Sentencias proferidas por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones (Constitucional, ordinaria y contenciosa administrativa), con miras a unificar la interpretación del ordenamiento jurídico.

- Sentencia. Fallos proferidos por despachos judiciales.

- Conceptos. Pronunciamientos hechos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en ejercicio de la función de actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración.

C 649 1997. Corte Constitucional. En esta sentencia la Corte aborda el problema jurídico referido a si es constitucional la sustracción de las áreas del SPNN. Como resultado del estudio realizado por la Corte, se concluye que es inconstitucional la facultad legal de sustraer las áreas del SPNN, por cuanto la protección constitucional de dichas áreas implica que las mismas deben mantenerse incólumes e intangibles, sujetas a las finalidades del SPNN, y por tanto no pueden ser afectadas ni por el legislador ni por la administración facultada por este. En este fallo se argumenta la inalienabilidad, no sólo como la prohibición de negociar, sino como la imposibilidad de sustraer y cambiar la destinación definida por las finalidades. Los análisis lo referencian como el fallo que fundamenta la protección especial del SPNN.

C 189 2006. Corte Constitucional. En este fallo de constitucionalidad, la Corte analiza una demanda que argumenta la violación del derecho fundamental a la propiedad privada con la prohibición de venta de tierras establecida en la Ley 2 de 1959, para las áreas de Parques Nacionales. La Corte considera constitucional la prohibición de venta de tierras establecida en la Ley 2 de 1959, argumentando que: "El Sistema de Parques Nacionales Naturales se

convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar".

C 746 2012. Corte Constitucional. Esta sentencia se ocupa de analizar si es constitucional la facultad legal de otorgar licencias ambientales bajo el entendido de que estas amparen el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables y al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y por tanto afectar las áreas del SPNN. El alto tribunal es contundente en afirmar que encuentra constitucional la exigencia de licencias ambientales, pues estas precisamente aplican para el desarrollo de las actividades permitidas en las áreas del SPNN. Según la Corte, la licencia ambiental tiene un fin preventivo y con ella debe evitarse la ocurrencia de daños inadmisibles a las áreas del SPNN en el desarrollo de actividades permitidas. Este fallo recoge la protección de las áreas del SPNN de la siguiente manera:

> El Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: (i) que tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (ii) que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; (viii) que desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; (ix) de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas; y por último, (x) cuya ad-

> ministración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales. No queda duda que la conceptualización del Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva, la cual se constituye a su vez por distintas clases de áreas con diversas destinaciones, cuyo valor excepcional para el patrimonio nacional, por sus características naturales, culturales o históricas, demanda una especial protección acorde con lo previsto en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994.

En los análisis se referencia cómo el fallo resume la protección constitucional del SPNN desde varios aspectos.

C 077 2017. Corte Constitucional. Esta sentencia analiza la constitucionalidad de disposiciones de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social – ZIDRES". Si bien en principio podría considerarse que esta sentencia no se refiere directamente al análisis de la problemática de uso, ocupación y tenencia campesina en el SPNN, resulta absolutamente relevante bajo la premisa de que reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional, así como al campo como bien jurídico de especial protección constitucional. Además, tiene en cuenta la estrecha relación entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, por lo que reconoce, en cabeza de los campesinos, "un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida, compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, como manifestaciones claras de la dignidad humana".

Al mismo tiempo, en este fallo la Corte señala que la protección jurídica del derecho al acceso a la tierra de los campesinos tiene tres dimensiones: "(i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. (iii) Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas."

T 806 2014. Corte Constitucional. En este fallo de revisión de tutela, la Corte se ocupa de revisar un caso concreto sobre la decisión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de suspender la obra de mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa del internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de La

Macarena sede Juan León, al no contar con la respectiva licencia ambiental para su desarrollo. El alto tribunal busca determinar si esta actuación terminó por desconocer el interés superior del menor, específicamente en lo relacionado con su derecho fundamental a la educación en condiciones dignas. La Corte concluye que la decisión de PNN es constitucional, sin embargo, reconoce la existencia de una tensión de dos derechos constitucionalmente protegidos, por lo que su decisión plantea armonizarlos frente al caso concreto, argumentando que "el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro".

T 606 2015. Corte Constitucional. Este reciente fallo de tutela revisa un caso concreto en el cual se busca determinar: "¿si las autoridades vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria, participación, mínimo vital y dignidad humana de los accionantes, al no implementar medidas de compensación que mitigaran los perjuicios causados por la prohibición de pesca artesanal en el Parque Tayrona?" Derivado de lo anterior, se plantea la pregunta: "¿Cómo debe resolverse la tensión originada entre el derecho al trabajo de los pescadores y comunidades que ancestralmente utilizaban los ecosistemas del Tayrona y el deber de protección constitucional de los Parques Nacionales Naturales?". Aquí el alto tribunal ampara los derechos fundamentales vulnerados e identifica nuevamente una tensión de derechos constitucionales, que resuelve legitimando la prohibición de pesca y a su vez ordenando medidas compensatorias a favor de los pescadores, y la obligación en cabeza del Estado de brindar alternativas para la realización de la actividad en otras zonas.

Uno de los análisis jurídicos realizados argumenta con este fallo que los acuerdos que suscriba PNN deben ser adaptativos y particulares a la situación o conflicto específico. Igualmente, se incorpora para argumentar que la intervención del Estado debe reconocer los criterios y pautas valorativas que permiten sustentar constitucionalmente, que la intervención del Estado frente a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad debe considerar de manera especial dichas condiciones, lo cual conlleva a aplicar, en determinadas situaciones, el principio de gradualidad.

Otro de los análisis resalta de este fallo la definición del derecho a la seguridad alimentaria, como un derecho colectivo que está íntimamente ligado al derecho al mínimo vital y la vida digna como reconocimiento individual. Igualmente, se refiere como sustento de la obligación de las autoridades ambientales de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan.

T 282 2012. Corte Constitucional. Este fallo de tutela le permite a la Corte analizar la siguiente pregunta: "¿Es procedente la acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales–, entidad encargada de la conservación, protección y recuperación de áreas de Sistemas de Parques Nacionales Naturales, por el hecho de haber impuesto medidas preventivas consistentes en el decomiso de materiales de obra y la suspensión de la construcción de un pozo séptico en la cabaña ubicada

en Playa del Medio, Bahía Gairaca, en el Parque Nacional Tayrona, cuando el mismo no contaba con licencia ambiental?" Aunque la acción se encuentra improcedente, el fallo se incorpora en los análisis como un referente jurisprudencial sobre el reconocimiento de la importancia de estas áreas protegidas para cumplir con los objetivos de conservación en el país.

El análisis jurídico realizado por la SGMA de PNN incorpora en el análisis la vinculación que encuentra la Corte entre la protección de las áreas del SPNN y el ejercicio de la función legal en cabeza del sector de agricultura y desarrollo rural de adelantar los procesos agrarios. Igualmente, se argumenta con el mismo que la Corte, al revisar una tutela que solicita el amparo del derecho a la vivienda en un área de parques, desagrega un ejercicio de ponderación destacando tal derecho y su estrecha relación con el derecho a una vida digna, el mandato de progresividad con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad, y que este es parte del mínimo vital de las personas, por lo que ostenta una posición determinante a la hora de autorizar restricciones legitimas en un caso concreto.

Concepto Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil. Concepto expedido el 11 de diciembre de 2014. Este pronunciamiento del Consejo de Estado busca resolver la consulta elevada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las prohibiciones de actividades establecidas por las leyes para los ecosistemas de páramo, una de las cuales está referida al desarrollo de actividades agropecuarias tradicionalmente realizadas por comunidades campesinas. El Consejo de Estado plantea que:

> La aplicación de la prohibición del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 no podría interpretarse como una orden legal de ruptura automática de los grupos humanos asentados en los páramos con su entorno, o una condena a su estilo de vida y de relación con la naturaleza; tampoco podría llevar a situaciones extremas que pongan en riesgo las condiciones de vida digna, el derecho a un mínimo vital y el derecho a la alimentación. Además, como también se advirtió, la protección de los recursos naturales está ligada a la obligación constitucional de reconocer y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente han desarrollado sus proyectos de vida y derivado su sustento a partir de su interacción con la naturaleza. Para la Sala es claro que, aun existiendo razones de interés general, inclusive relacionadas con el medio ambiente, decisiones públicas como la reubicación de un asentamiento humano, el cambio de sus condiciones de vida o la restricción de las actividades que desarrollaban legalmente, no pueden ponerse en práctica de un momento a otro o al margen de las comunidades afectadas. Para la implementación de tales decisiones resultaría constitucionalmente necesario, además, abrir espacios de participación ciudadana o incluso de consulta previa si las poblaciones afectadas corresponden a comunidades indígenas o afrocolombianas.
>
> (…) En todo caso, si algunas de dichas actividades ponen en grave riesgo los ecosistemas de páramo y su reconversión no es posible de común acuerdo con el propietario o no es viable dar un espacio de transición (por la inminencia del daño), el Estado cuenta

en todo caso con facultades suficientes, si fuera necesario, para hacer valer el interés general y expropiar los respectivos predios con el fin de iniciar las actividades de restauración y conservación a que hubiere lugar.

C 006 2002. Corte Constitucional. Este fallo del tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional analiza la exequibilidad de disposiciones de la Ley 160 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". Si bien el fallo no está directamente referido a la problemática estudiada, es utilizado como una cita jurisprudencial para argumentar que la Corte abordó el análisis de los objetivos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, dando alcance a la protección del campo y del trabajador agrario, no sólo a partir de la función social de la propiedad y el acceso progresivo, sino además mediante el impulso de medidas que propendan por una igualdad económica, social y cultural de los trabajadores del agro, por medio de la prioridad, apoyo y especial protección de la que gozan.

C 644 2012. Corte Constitucional. Esta sentencia resuelve la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, que si bien no se refiere directamente al análisis, sí desarrolla el concepto del campo y el trabajador agrario como objeto y sujeto de protección especial constitucional. La Corte esgrime como posiciones jurídicas de derecho reconocidas para el trabajador del campo "el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana". El análisis que incorpora este fallo hecho por la SGMAP de PNN, hace referencia al derecho de las personas a estar protegidas contra el hambre, lo que exige que los Estados adopten medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales, conforme lo señala el artículo 11 del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

T 348 2012. Corte Constitucional. Este fallo de tutela, si bien revisa un caso no referido directamente a la problemática que nos ocupa, es utilizado en el análisis jurídico de la SGMAP de PNN para dar alcance al concepto de "'economías tradicionales de subsistencia' como objeto de protección especial en atención a las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan a las mismas y cuya actividad se define por el uso de métodos tradicionales-artesanales y su dimensión de producción a pequeña escala de alimentos cuyo propósito es garantizar la soberanía alimentaria de estas comunidades".

C 021 1994. Corte Constitucional. Esta sentencia de constitucionalidad no está referida directamente a normas que sustenten la problemática analizada, sin embargo, el análisis jurídico de la SGMAP lo referencia como un fallo relevante que desarrolla el concepto de "estrategia global de desarrollo rural", que el Constituyente configuró como un cometido

estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural. La Corte señala que "particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo."

C 772 2003. Corte Constitucional. Esta sentencia de constitucionalidad, si bien no guarda relación directa con normas que sustenten la problemática de uso, ocupación y tenencia campesina del SPNN, se ocupa de analizar el conflicto entre el espacio público y los derechos fundamentales de los ocupantes. Por tanto, es considerada por el análisis de la SGMAP para argumentar la necesidad de ponderar derechos en conflicto en casos concretos, incluso entre interés general y derechos fundamentales. El análisis jurídico plantea que:

la actuación administrativa necesariamente debe someterse a un juicio de proporcionalidad mediante el cual pondere los derechos en conflicto y busque el desarrollo de acciones que propendan por su armonización. El juicio de proporcionalidad debe lograr que la actuación administrativa responda a lograr la protección de quienes se encuentran en situaciones de marginalidad y pobreza (…) Por lo tanto es dable proceder al desalojo frente a situaciones de indebida ocupación, siempre que se hayan adelantado las actuaciones judiciales o administrativos con el cumplimiento de las reglas del debido proceso, y siempre que se garantice a los ocupantes, condiciones que realicen sus derechos fundamentales en razón a las disposiciones del Estado Social de Derecho.

Parque Nacional Natural La Paya
Foto: © Francisco Nieto

VI. Elementos estructurales de los análisis

1. Parques Nacionales Naturales de Colombia – Oficina Asesora Jurídica

Como se mencionó anteriormente, los planteamientos y análisis jurídicos realizados por Parques Nacionales Naturales de Colombia han sido extraídos de tres documentos que permiten a su vez revisar la evolución que en términos jurídicos han tenido estos pronunciamientos.

El primero de ellos es la **Circular 10513 del 26.10.16** "Por medio de la cual la Dirección General da orientaciones sobre la Estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia" (PNN 2016a). En dicha circular se define como eje argumentativo de sus orientaciones, que el propósito principal de las actuaciones institucionales en materia de uso, ocupación y tenencia (UOT) es frenar el deterioro de los ecosistemas y asegurar su restauración, siendo contundente en el argumento de que no es compatible el uso, ocupación y tenencia campesina **sin justo título** con la protección de las áreas del SPNN.

En esta circular se advierte que la entidad está habilitada legalmente para la celebración de acuerdos con la población que habita y hace uso de las áreas del SPNN, los cuales están dirigidos a la **restauración ecológica** de las áreas intervenidas, así como al cumplimiento de sus finalidades a través del desarrollo de otras actividades permitidas. Para el caso de acuerdos de restauración ecológica participativa, la circular orienta la aplicación de la **Resolución 247 de 2007**, pero cuando se trate de otro tipo de actividades permitidas deberán aplicarse los lineamientos definidos para tales actividades.

Posteriormente, la Dirección General de Parques, en respuesta a la propuesta normativa presentada por los Delegados Campesinos en la Mesa Nacional de Concertación, argumenta en el **Oficio 20171300039641 del 13.07.17** que las áreas del SPNN están **protegidas constitucionalmente, tiene vocación de perpetuidad, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y por lo tanto no pueden ser afectadas ni por el legislador, ni por la administración.**

En este oficio PNN, a diferencia de la circular anterior, reconoce la población campesina como **sujeto de protección constitucional y el acceso a la tierra, la vivienda, entre otros, como derechos igualmente protegidos**. En este oficio PNN argumenta una clara **tensión de derechos constitucionales**, y hace énfasis en la necesidad de ejercicios de armonización en casos concretos, sin sacrificar o anular ninguno. No obstante, lo anterior, concluye que la garantía de estos derechos de los campesinos en las áreas conllevaría actividades no permitidas, lo que sacrificaría uno de los derechos en conflicto, este es, la protección constitucional de las áreas del SPNN.

Recientemente la Oficina Asesora Jurídica de PNN en el **Memorando 20171300006103 del 15.12.17**, recogió los lineamientos jurídicos para la celebración de acuerdos con población campesina y reitera que las áreas del SPNN están protegidas constitucionalmente, tiene vocación de perpetuidad y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin que puedan ser afectadas ni por el legislador, ni por la administración.

Además, se detiene en la finalidad del SPNN de perpetuar en estado natural los ecosistemas, asegurar la estabilidad ecológica, proteger y conservar los valores que contienen para que permanezcan sin deterioro. Con este propósito, y atendiendo a la autonomía de entidad, en el marco de la administración y manejo, como forma de autorizar actividades no sujetas a autorización especial e implementando la política de participación social, señala como imperativo que PNN suscriba acuerdos con población campesina y otros sujetos, elemento novedoso frente a lo planteado en la circular de 2016, en la cual los acuerdos son vistos como potestativos. Este memorando circunscribe los acuerdos al desarrollo de las actividades permitidas (conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control). No obstante, apartes del referido memorando señalan que los acuerdos con ocupantes que se encuentren en condición de vulnerabilidad deben considerar las necesidades de subsistencia, entretanto se concretan las soluciones definitivas de Estado que permitan su estabilización en territorios aptos para su desarrollo.

En relación con el concepto de uso, estos documentos orientan y condicionan el manejo de esta problemática al desmonte gradual y total de actividades no permitidas, señalando específicamente que al interior del SPNN están prohibidas conductas que puedan generar deterioro, dentro de ellas las actividades agrícolas y ganaderas. También reitera que las actividades permitidas en las áreas del SPNN son: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control. Adicional a esto, su realización exige en ciertos casos licencias, permisos o autorizaciones específicas. En caso de que estos no se requieran, las actividades permitidas se pueden autorizar en el marco de los acuerdos con campesinos y otros sujetos.

Frente a la ocupación por población campesina, el análisis señala que no es posible generar condiciones que incentiven la estabilización o incremento de la población campesina en las áreas. Bajo este entendido, el acceso a la tierra, la vivienda y servicios básicos son derechos constitucionales de los campesinos que no pueden satisfacerse en las áreas del SPNN. Esto llevaría, según el análisis, a sacrificar la protección constitucional del SPNN al generar deterioro. Por tal razón, el análisis llama la atención sobre la imposibilidad de desarrollar actividades permitidas que contemplen actividades que impliquen la ocupación o permanencia de las comunidades campesinas en las áreas del SPNN. Este punto termina señalando que al tratarse de población vulnerable se debe considerar la gradualidad en el desmonte de los asentamientos.

En lo que tiene que ver con la tenencia de la tierra, el análisis da cuenta de que la propiedad privada es compatible con las áreas del SPNN y está sometida a las limitaciones y cargas que han sido definidas constitucionalmente. No obstante, reivindica la prohibición legal de adjudicación de baldíos en estas áreas y concluye que el derecho de acceso a la tierra no se puede satisfacer en las áreas del SPNN.

2. Parques Nacionales Naturales de Colombia – Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, Equipo Jurídico de OUT

A partir del documento denominado ***Informe Final - Equipo jurídico UOT SGMAP, 2016***, (PNN 2016b) elaborado por los abogados Martha Viviana Carvajalino Villegas, Adriana Lizeth López Rojas, Jorge Enrique Moncaleano Ospina y Andrés Felipe Ocampo Martínez, se ponen de presente de manera resumida a continuación los argumentos allí expresados.

Este análisis parte del reconocimiento de la protección constitucional de las áreas del SPNN y de las obligaciones y deberes en cabeza del Estado y de los particulares que de tal protección se generan. Reconoce que el Estado puede imponer limitaciones legítimas y justificadas a la propiedad y a la expectativa legítima de ocupación debido al interés general, como ocurre con la protección constitucional de los Parques Nacionales. Sin embargo, también plantea que es su obligación **brindar seguridad jurídica en la tenencia**, sin que le sea permitido efectuar desalojos forzosos que no se sujeten a un procedimiento previo con respeto a las **garantías del debido proceso, y brindando alternativas frente a otros derechos protegidos como el derecho a la alimentación o a la vivienda digna**.

Una de las premisas de este análisis es que la ocupación indebida de un baldío sólo será determinada por la ANT a través de un procedimiento agrario, y mientras se adopta tal decisión y se ejecuta materialmente, Parques Nacionales debe buscar el cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas, "regulando las actividades y usos por medio de los instrumentos y procedimientos para ello, mientras las autoridades competentes resuelven los temas de tenencia" (PNN 2016b, 122). Lo anterior en cumplimiento del debido proceso administrativo de quienes ocupan un predio.

Para los autores de este análisis existe una **tensión evidente entre los derechos colectivos** representados en las áreas del SPNN **con la protección del "campo" y los campesinos sujetos de especial protección**. **Esta tensión incluye sus derechos fundamentales, las actividades artesanales de las cuales deriva su mínimo vital, sus condiciones de vulnerabilidad, su relación tradicional con el territorio y su arraigo cultural. Para el análisis es claro que estas poblaciones demandan del Estado medidas y políticas que progresivamente mejoren su calidad de vida y debe abstenerse de actuar generando condiciones regresivas, tales como desalojos y sanciones administrativas que desconozcan sus condiciones de vulnerabilidad**.

Ante esta tensión de derechos, el análisis jurídico advierte su **necesaria ponderación desde una perspectiva multidimensional**, la cual debe realizarse en cada caso concreto, considerando las condiciones de cada área protegida, de sus ocupantes y de su desarrollo histórico. Parte de las consideraciones que deben ser tenidas en cuenta en el ejercicio de ponderación, según los autores del análisis jurídico, son las acciones proyectadas por el Estado para brindar alternativas a la población campesina.

Con esto los autores concluyen que PNN puede adelantar **acuerdos con ocupantes**, campesinos, colonos y trabajadores rurales, a pesar de que estos tengan conflictos de tenencia respecto de los predios en los que se encuentran asentados. Estos acuerdos **deben reconocer las relaciones tradicionales de las comunidades con sus entornos, así como la promoción de actividades compatibles y permitidas conforme a los objetivos de conservación de cada área**. La vigencia de tales acuerdos, según los autores, se verá condicionada por las decisiones de la ANT en torno a la ocupación y al desarrollo de una estrategia global de desarrollo rural en la cual concurran todas las entidades con competencias para su implementación. De esta manera, según el análisis, se permite que, "se armonicen los derechos fundamentales a la vivienda, el trabajo y el mínimo vital, con los propósitos del Estado de conservación y protección del patrimonio ambiental" (PNN 2016b, 142).

Este análisis hace referencia a la potestad sancionatoria ambiental de la administración frente a las condiciones de uso y ocupación de las áreas. Se resalta en el estudio que "la administración no solo tiene como herramienta para prevenir, corregir y compensar los daños ambientales el procedimiento sancionatorio, sino además la posibilidad de formular y aplicar las medidas necesarias para el logro de los fines de conservación y protección de las áreas" (PNN 2016b, 150). La aplicación de una u otra herramienta "debe estar mediado por la eficiencia de las actuaciones y medidas a tomar, a partir de los resultados de las políticas de intervención de la administración" (PNN 2016b, 150). De allí que se resalte que

> las medidas que tome la administración en ejercicio de la protección y conservación de los recursos no pueden asumirse como proporcionales, si su resultado es la imposición de cargas que el administrado no tiene la capacidad de cumplir, y cuya imposición, por el contrario, ahonda sus condiciones de vulnerabilidad sin que resulten las mismas efectivas para la protección del recurso. Si como resultado de la actuación administrativa el daño ambiental identificado continúa, y su impacto resultó en el menoscabo de las condiciones de vida de un sujeto de especial protección constitucional, puede inferirse que dicha actuación no solo no es proporcional, sino que además no resulta razonable (PNN 2016b, 152).

Este análisis reconoce y reivindica una relación de tradicionalidad del campesinado con su territorio y un arraigo cultural, a partir del desarrollo de actividades artesanales de las cuales derivan su mínimo vital.

En materia de usos, si bien el análisis reconoce como legítimas las restricciones provenientes de la protección especial de las áreas del SPNN, señala que la ponderación de derechos en conflicto también exige el reconocimiento, hasta tanto se brinden soluciones integrales a esta población, de las relaciones tradicionales de las comunidades con sus entornos y la promoción de actividades compatibles y permitidas conforme a los objetivos de conservación de cada área.

En cuanto a la ocupación, el análisis plantea que esta sólo podrá ser determinada como indebida por la ANT a través de un procedimiento agrario. Hasta tanto se adopte tal decisión por la autoridad competente y se ejecute materialmente, PNN debe reconocer los derechos

fundamentales de la población campesina y dirigir su actuación al cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas. Esto se logra a partir de la regulación de las actividades y usos realizados por las comunidades campesinas.

En cuanto a la tenencia de la tierra, el análisis reconoce la potestad del Estado de imponer limitaciones a la propiedad y a la expectativa de ocupación en razón del interés general, como ocurre con la protección constitucional de los Parques Nacionales. Sin embargo, también argumenta su obligación de brindar seguridad jurídica en la tenencia, a partir de la prohibición de efectuar desalojos forzosos que no se sujeten a un procedimiento previo con respeto a las garantías del debido proceso. De la misma manera, para el caso de población vulnerable, el análisis condiciona los desalojos a la existencia de alternativas que no vayan en detrimento de otros derechos protegidos, como el derecho a la alimentación o a una vivienda digna.

3. Equipo técnico delegación campesina Mesa de Concertación Nacional entre campesinos e instituciones (Betancourt *et al.* 2017)

Como se señaló atrás, del Informe Final de la Carta Acuerdo suscrita entre la FAO y la ANZORC de agosto de 2017, se extrajo el documento elaborado por Milson Betancourt Santiago et al. (2017) titulado Parques con Campesinos en Colombia: Aportes Científicos y Jurídicos de Análisis Sobre el Campesinado, la Conservación y los Parques Nacionales. La conflictividad territorial entre Parques Nacionales y las comunidades campesinas, a partir del cual se resumen sus planteamientos.

El documento plantea un interesante análisis conceptual en torno a las estrategias de protección de la biodiversidad. Sus planteamientos filosóficos y políticos reflexionan en torno a la legitimidad de las áreas protegidas, para concluir la existencia de "La conflictividad territorial entre PNN y las comunidades campesinas" representada en dos visiones: "la visión de Parques nacionales, excluyente de la territorialidad campesina, y la visión de las organizaciones campesinas que proponen una armonización entre la territorialidad campesina y una territorialidad de la conservación, bajo nuevos enfoques más complejos e integrales sobre conservación, que consideran la centralidad e importancia del campesinado en las estrategias de protección y conservación de la biodiversidad" (Betancourt et al. 2017, 73).

Este fenómeno se genera, entre otras causas, por el desconocimiento de la relación íntima entre la crisis ambiental y la crisis agraria, lo que, según los autores, hace necesario pensar las estrategias de protección, conservación y fomento de la biodiversidad que vayan más allá de las áreas protegidas.

Por otra parte, el análisis es contundente en afirmar que el Acuerdo de Paz en Colombia y su implementación es un momento oportuno para avanzar en la armonización de las políticas de conservación con los derechos de la población campesina.

Por lo anterior, el análisis no se enfoca en el marco normativo actual que da lugar a las prohibiciones que tornan incompatible la permanencia de poblaciones campesinas con el régimen jurídico del SPNN, sino que **a partir de planteamientos de instrumentos internacionales referenciados en el documento, dentro de los cuales se resalta el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se plantea la necesidad de avanzar en ajustes legales que reconozcan la compatibilidad de actividades agropecuarias sostenibles, garanticen la permanencia de la población campesina y su atención a través de infraestructura social básica y comunitaria, y contemplen finalmente la adjudicación de baldíos al interior de las áreas, acción sujeta a condiciones ambientales que garanticen la protección de las mismas**.

4. El mínimo vital y la vivienda digna como límite al manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

El recuento del análisis realizado por el abogado Álvaro José Henao Mera se extrae de la publicación referenciada dentro de la Colección Ambiente y Desarrollo Sostenible de Editorial Ibáñez (2018).

El estudio jurídico parte de reconocer que las áreas del SPNN tienen una protección constitucional estricta, que encuentra sustento en el cumplimiento de las finalidades previstas en el Código de los Recursos Naturales, para asegurar que en su interior sólo se desarrollen determinadas actividades permitidas. No obstante, el análisis también se enfoca en argumentar que el Estado no puede desconocer los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vivienda digna de los habitantes de los Parques Nacionales Naturales. Esta tesis busca reconocer, en estos derechos fundamentales, límites aplicables al manejo de las áreas del SPNN. El autor, de manera particular, condiciona este reconocimiento a la existencia de habitantes de los PNN frente a los cuales exista la certeza de haberse configurado la confianza legítima.

Este concepto exige la certeza de la ocupación antes de la declaratoria y el entendimiento, por parte del ocupante, a partir de acciones u omisiones del Estado, de que su ocupación es legítima. Lo anterior lo lleva a señalar que el **Estado**, representado en PNN, **debe buscar mecanismos que le permitan frenar el deterioro y la contaminación de las áreas derivadas de la permanencia de esta población y garantizar su desarrollo hasta tanto encuentre soluciones de fondo referentes a la compra de predios, reubicación o relocalización. Sin embargo, aclara que las actividades que se desarrollen deben buscar** únicamente la garantía de la vivienda digna y del mínimo vital **de los habitantes**.

De esta manera, el estudio justifica cinco límites del derecho al medio ambiente frente a la propiedad, aunque realmente no condiciona su presencia a la existencia de este derecho y la hace extensiva a la ocupación o al uso. **El primero de ellos, relacionado con la necesidad de**

realizar procesos de compra de predios, reubicación o relocalización de las personas que habitan los PNN, establece que mientras esto ocurre se deben garantizar condiciones de proporcionalidad y de respeto de sus derechos. El segundo hace referencia a la necesidad de trabajar de manera temporal con aquellas personas que realizan actividades prohibidas relacionadas con su subsistencia, para evitar una mayor contaminación al medio ambiente. El tercer límite se refiere a reconocer que los nuevos ocupantes tienen un límite absoluto de sus derechos, pues en esos casos no es posible configurar la confianza legítima. El cuarto límite, según el autor, es que el goce y disposición, como atributos del derecho de propiedad, no se pueden limitar absolutamente por ser parte de su núcleo esencial. **Y, por último, estos límites expuestos se refieren a la figura de la subsistencia, pues frente a una afectación medio ambiental con otro sustento, aplicarán las prohibiciones en el área.**

En materia de usos, el análisis llama a considerar por parte de Parques Nacionales Naturales, la posibilidad de establecer **medidas temporales de manejo ambiental sobre las actividades realizadas por los ocupantes, referidas a la vivienda digna y al mínimo vital, mientras se inician de manera definitiva los procesos de compra, relocalización y reubicación por parte de las entidades competentes. Estas medidas no podrán tomarse frente a nuevos ocupantes, sin importar su condición de vulnerabilidad.**

En cuanto a la ocupación, el estudio plantea la necesidad de crear mecanismos y herramientas para permitir las adecuaciones en las viviendas en condiciones dignas que, por ejemplo, puedan causar daño al medio ambiente o representen riesgos para sus moradores. Las nuevas ocupaciones no pueden exigir la protección de estos derechos fundamentales, ni aún en condiciones de vulnerabilidad.

Frente a la tenencia, el análisis hace referencia a la compatibilidad de la propiedad privada con las áreas del SPNN, sujeta a las cargas y restricciones que se derivan de su función ecológica. Sin embargo, llama la atención sobre el cuidado de vulnerar el núcleo esencial del referido derecho, evento en el cual hay lugar a la compra y a la compensación. Finalmente, reconoce la imposibilidad de adjudicar los baldíos ubicados al interior de las áreas del SPNN y la competencia en cabeza de las autoridades agrarias de adelantar los procesos administrativos frente a ocupaciones indebidas.

5. Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas.

Los argumentos planteados en ese estudio han sido extraídos del Capítulo 2 del documento Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación, denominado "Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas", de autoría de la abogada Eugenia Ponce de León Chaux (2007).

Para la autora, las áreas del SPNN están ampliamente protegidas constitucionalmente. **Su concepción estuvo ligada a territorios deshabitados, razón por la cual su régimen jurídico plantea actividades y prohibiciones que no permiten hacer compatible la ocupación humana con su conservación**. Las comunidades o propietarios asentados antes de la declaratoria deben ser atendidos con estrategias como la reubicación, la compra de predios o mejoras, entre otras.

El análisis se enfoca en plantear, teniendo como marco la protección constitucional de las áreas y los pronunciamientos hechos por las Cortes sobre su régimen jurídico, alternativas que permitan vincular a la población campesina en la conservación. Contempla la posibilidad de que las actividades de restauración vinculen a la población campesina, siempre y cuando se realicen ajustes reglamentarios bajo la perspectiva de modificación del Decreto 622 de 1977 y se cumplan estrictamente determinadas condiciones señaladas en el estudio.

Para la autora, **los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios y la protección constitucional de las áreas del SPNN no entran en conflicto, ya que la garantía de los primeros debe hacerse efectiva fuera de estas áreas protegidas, pues no pueden hacerse efectivos a costa de las mismas**. La colonización debe ir dirigida a áreas que tengan esa vocación.

En materia de usos, el análisis señala que aquellos usos realizados por comunidades campesinas no están permitidos en las áreas del SPNN, por el contrario, se encuentran expresamente prohibidos. La alternativa que busque al mismo tiempo la conservación de las áreas y la garantía de medios de vida, puede ser el desarrollo de actividades de restauración, sujeta a condiciones de ajustes normativo y de otro tipo. El análisis referencia que el Decreto 622 de 1977 y la Ley 70 de 1993 prevén excepciones al uso para comunidades indígenas (incluyendo aprovechamiento económico) y para comunidades negras, pero no existe ninguna disposición normativa que haga mención a la posibilidad de uso de las áreas por comunidades campesinas.

Las áreas del SPNN y su régimen jurídico no prevé la ocupación en su interior, de allí que se establezcan como prohibidas conductas que impliquen la habitación permanente de las áreas. Al mismo tiempo, las áreas del SPNN son inadjudicables, y aunque persiste en ella la propiedad privada, esta se encuentra limitada en su uso. En este caso los atributos de goce y disposición que constituyen el núcleo esencial del derecho de propiedad se deben mantener, pues si estos se vulneran resulta imperativa su compra.

El análisis se ocupa de revisar la efectividad del ejercicio de la facultad sancionatoria frente a conductas derivadas de la ocupación campesina, considerando que esta estrategia por si sola no redunda efectivamente en la conservación de las áreas y puede incrementar los conflictos ya existentes con la población.

6. Áreas Protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras

El resumen de este análisis se toma del documento Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación, dentro del Capítulo 3 denominado "Áreas Protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras", de autoría de la abogada Eugenia Ponce de León Chaux (2007). Según este análisis, las áreas del SPNN en su conceptualización no prevén la ocupación humana, de allí las actividades permitidas y las prohibiciones. Por vía reglamentaria (Decreto 622 de 1977) se previó la compatibilidad con los usos de comunidades indígenas y posteriormente por vía legal (Ley 70 de 1993) con los usos de comunidades negras.

Al reconocerse el derecho de propiedad sobre las reservas indígenas y su transición a resguardos (1995), **la situación de traslape quedó configurada, a pesar de la prohibición legal de adjudicación**. **En materia de indígenas, la norma prevé un régimen especial en beneficio de esta población que respete su permanencia y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales**.

En el caso de comunidades negras, el **plan de manejo del área debe incorporar las prácticas tradicionales compatibles con la conservación del área**. **Los pueblos indígenas y tribales (dentro de ellos los negros) tienen derechos constitucionalmente protegidos, al igual que las áreas del SPNN, es por eso que la autora sostiene que en ese escenario de equilibro y de confluencia de derechos y deberes de rango constitucional, se deben interpretar las normas que regulan el SPNN en relación con la legislación de las comunidades que las habitan.**

En materia de uso de las áreas del SPNN por parte de comunidades indígenas, si bien el régimen de prohibiciones, las actividades permitidas y la zonificación no contemplan excepciones a los usos realizados por éstas, el decreto reglamentario plantea que se debe construir un régimen especial en su beneficio, que garantice su permanencia en el territorio y el aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, haciendo uso de tecnologías compatibles con los objetivos del sistema.

Para el caso de las comunidades negras, las normas relativas al SPNN tampoco establecen excepciones, sin embargo, sí lo hace la Ley 70 de 1993, al permitir que las comunidades negras realicen al interior de estas áreas protegidas prácticas tradicionales de producción, dentro de las cuales se encuentran: agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales. Si las comunidades no cumplen lo acordado, en el plan de manejo se acordará con ellas su reubicación.

En lo que tiene que ver con la ocupación de las comunidades indígenas, si bien la conceptualización de las áreas del SPNN no preveía su ocupación, por vía reglamentaria (Decreto 622 de 1977) se estableció una excepción enfocada en garantizar la permanencia de las comunidades indígenas en su interior. Si bien esta excepción fue inicialmente reglamentaria,

hoy en día la protección constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos, entre ellos el derecho al territorio, hace que la protección de las áreas del SPNN no pueda desconocerlos y se busque un equilibrio y la armonización de derechos de rango constitucional.

Tratándose de la ocupación de las áreas del SPNN por parte de comunidades negras, si bien la conceptualización de las áreas del SPNN no preveía ocupación, por vía legal (Ley 70 de 1993) se estableció una excepción enfocada a garantizar la permanencia de las comunidades negras en su interior. Si bien esta excepción fue inicialmente legal, hoy en día la protección constitucional de estas comunidades como grupos tribales, sus derechos, y entre ellos su territorio, hace que la protección de las áreas del SPNN no pueda desconocerlos y se busque un equilibrio y la confluencia de derechos de rango constitucional.

En lo relacionado con la tenencia, la diferencia en su tratamiento frente a comunidades indígenas y comunidades negras es notoria. Frente a las primeras, si bien las áreas del SPNN son inadjudicables, con la constitución de las reservas indígenas se reconoció un derecho de uso y goce, más no propiedad, sobre la tierra a los pueblos indígenas. Posteriormente, la legislación (Decreto 2164 de 1995) señaló que las tierras comunales o aquellas donde se encontraran establecidas tales comunidades, sólo podrían serles adjudicadas en calidad de resguardos. La conversión de reservas a resguardos, a pesar de la prohibición de adjudicación, generó una superposición no considerada expresamente en la ley. El estudio termina concluyendo que "aunque la legislación no considere expresamente la compatibilidad de estas figuras (parque y resguardo), tampoco existe norma expresa que niegue la posibilidad de coincidencia de éstas" (Ponce de León 2007, 173).

En lo que tiene que ver con comunidades negras, y al ser las áreas del SPNN inadjudicables, existe una prohibición especial para la adjudicación colectiva de territorios en las áreas del SPNN, por lo que las adjudicaciones colectivas no comprenden estas áreas. Así la ley plantee la imposibilidad de titular una vez constituida el área, y no la de declarar en territorios ya titulados, entiende la autora que la voluntad del legislador es la incompatibilidad de las dos figuras, según el planteamiento realizado por el análisis jurídico referido.

7. Equipo técnico delegación campesina Mesa de Concertación Nacional entre campesinos e instituciones. Primer y segundo informe Carta Acuerdo FAO - ANZORC 2304439 de 2018

El resumen de este análisis se toma de un primer informe en el marco de la Carta Acuerdo FAO - ANZORC, en el cual se incluyen dos documentos: **"Situación jurídica y limitaciones del marco normativo colombiano para el campesinado que habita o usa áreas del SPNN",** construido por Carlos Eduardo Olaya Díaz y **"Análisis sobre los decretos *fast track* del Acuerdo de Paz que tienen relación con conflictos territoriales en áreas del SPNN y sus alcances",** elaborado por Sergio Andrés Martínez Osorio. Estos documentos plantean consideraciones jurídicas paralelas, por lo que en este análisis se abordarán por separado.

El primer documento plantea que los regímenes de las áreas del SPNN tienen disposiciones que limitan su propiedad y sus usos, por lo que cierran la posibilidad a los campesinos de derivar su sustento y vivir cotidianamente en su interior. Sin embargo, el análisis plantea alternativas interpretativas para superar en alguna medida las limitaciones en materia de acceso a la propiedad, compra y expropiación, actividades permitidas y prohibiciones, y zonas de influencia o amortiguadoras.

Es así como en materia de usos las áreas del SPNN tienen un listado de prohibiciones que implican limitaciones sobre el régimen de usos y sobre actividades prohibidas, contenidas en la Ley 2 de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 622 de 1977. El análisis plantea alternativas para la interpretación normativa, basadas en la distinción interpretativa para el desarrollo de actividades agropecuarias no convencionales. Lo mismo plantea frente a la aplicación de sanciones, distinguiendo entre las conductas a reprochar de los habitantes permanentes, y las de los visitantes de las áreas.

Frente a la ocupación, el análisis señala que los listados de prohibiciones generan limitaciones que cierran la posibilidad de realizar actividades que permiten el sustento o la vida cotidiana al interior de las áreas. Igualmente, considera fuentes jurídicas que establecen habilitaciones y prohibiciones dentro de las áreas que pueden limitar la permanencia de los campesinos al afectar su estabilidad económica y social.

Con relación a la tenencia de la tierra, aquellos campesinos propietarios de predios dentro de las áreas del SPNN pueden ser expropiados, lo que implica la necesidad de ejecutar proyectos que garanticen la utilidad de su propiedad sin que contravengan el régimen de usos establecidos para el área protegida, y así permanecer como propietarios. Por su parte los ocupantes de baldíos o poseedores, no podrán acceder a un título de propiedad mediante el procedimiento de adjudicación ni a través del proceso judicial de declaración de pertenencia. No es posible realizar o validar jurídicamente las donaciones, permutas o compra ventas de tierras que se realicen entre privados, ni gravar los predios para acceder a servicios financieros.

El análisis plantea alternativas interpretativas que sustentan la posibilidad de otorgar en concesión derechos de uso a los campesinos en las áreas del SPNN. Igualmente plantea la inoponibilidad de las limitaciones en materia de propiedad y usos, hasta tanto el área no haya sido registrada en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que la conforman. Esto permite argumentar la posibilidad de reconocer mejoras con posterioridad a 1977 o a la declaratoria del área, siempre y cuando la misma no haya sido registrada.

El análisis concluye con el planteamiento de alternativas interpretativas que buscan disminuir las limitaciones en temas como propiedad, a partir de la oportunidad de generar concesiones de uso; la compra de mejoras realizadas con posteridad a 1977 o la declaratoria del área protegida cuando la misma no ha sido registrada en instrumentos públicos; el desarrollo de usos y actividades denominadas como agricultura de restauración o aprovechamiento de productos no maderables del bosque, y en general la distinción entre agricultura convencional y de otros tipos que resulten compatibles; la distinción entre las conductas

reprochables a los habitantes permanentes y a los visitantes en materia de sanciones; y el entendimiento de las zonas de amortiguación como territorios que no hacen parte del área protegida y que por lo tanto no pueden tener las mismas restricciones y limitaciones.

El segundo documento analiza las nuevas leyes y decretos con fuerza de ley, expedidas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, y reconoce aquellas leyes que priorizan, contemplan o no excluyen las áreas del SPNN en su aplicación; de allí que estas resulten a su juicio oportunas para atender necesidades de la población campesina en las áreas, tales como: educación, vivienda rural, electrificación, actividades agropecuarias al interior de las áreas en el marco de PNIS, el Pago por Servicios Ambientales (PSA) y la reubicación voluntaria acompañada de formalización de tenencia y proyectos productivos en zonas aledañas.

En materia de usos, a criterio del autor, las normas expedidas para la implementación del Acuerdo de Paz permiten efectuar actividades agropecuarias productivas sostenibles al interior y en las zonas contiguas a los PNN. Los acuerdos suscritos en el marco del PNIS y el PSA (incentivos para la conservación aplicables en las áreas del SPNN) son a su juicio alternativas sostenibles social, económica y ambientalmente, para cultivadores y cultivadoras de coca, marihuana y amapola y demás población campesina. El primero (PNIS) debe contemplar garantías para la actividad agropecuaria y el segundo (PSA) contempla dentro de la restauración actividades productivas que permitan la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo. Así mismo, el documento plantea que se pueden construir de manera colectiva con las comunidades asentadas dentro de las áreas protegidas los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA).

En relación con la ocupación, el autor señala que el mejoramiento de la vivienda rural, con acceso a agua potable y manejo de aguas residuales, puede realizarse en las áreas del SPNN atendiendo a que el decreto ley no las excluye. Esta misma interpretación abarca la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) y, según el documento, la adecuación y el mejoramiento de la infraestructura educativa rural.

Frente a la tenencia de la tierra, el documento se refiere al Decreto Ley 902 de 2017, señalando que éste prioriza a las comunidades campesinas ubicadas al interior de los parques en condiciones de vulnerabilidad económica y social, como beneficiarias de la adjudicación de tierras, siempre y cuando deseen ser reubicadas. Esta adjudicación debe estar acompañada de la implementación de un proyecto productivo sostenible económico, social y ambientalmente, lo que a su juicio "garantizaría en parte la reubicación digna, sino además se convierte en una oportunidad para impulsar las zonas de reserva campesina (ZRC), como figura complementaria a los PNN" (Martínez 2018b, 29).

Finalmente, este documento parte de la premisa según la cual **el marco normativo, generado a partir de Leyes y Decretos por fuerza de Ley, habilita usos agropecuarios sostenibles y contiene disposiciones que favorecen el mejoramiento de las condiciones de la ocupación campesina al interior de las áreas del SPNN y sus zonas de influencia. En estas últimas deberán plantearse programas de formalización y reubicación para lo cual resulta útil la zona de reserva campesina.**

VII. Elementos diferenciales en los análisis y planteamiento de manejo

La descripción de los argumentos realizada en el acápite anterior, nos permite abordar, desde una perspectiva comparativa, los elementos que permiten diferenciar los planteamientos, interpretaciones y conclusiones arrojadas por cada uno de ellos.

De esta manera podemos afirmar que el primer análisis revisado (PNN 2016a; PNN 2017a; PNN 2017b) constituye el planteamiento oficial de Parques Nacionales Naturales en cabeza de su dirección general, no solamente desde el punto de vista jurídico sino de política pública. Si bien PNN plantea la celebración de acuerdos como un imperativo, supedita su realización a condiciones de desmonte gradual de las actividades no permitidas e impide la atención con servicios básicos a esta población. Esta posición que, valga la pena señalar, ha ido evolucionando hacia la búsqueda de instrumentos de manejo de esta situación, no abre la posibilidad al establecimiento de excepciones normativas, como las aplicadas en su momento a comunidades indígenas y negras, que consideren la compatibilidad de la conservación de las áreas protegidas con la permanencia de la población campesina, la cual también es sujeto de protección constitucional especial. La incertidumbre del tiempo que se considere bajo el concepto de gradualidad y la imposibilidad de atención con servicios básicos que puedan incentivar su permanencia, genera en las comunidades campesinas limitaciones importantes en el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Los instrumentos planteados desde ese análisis se enfocan principalmente en los acuerdos como apuestas en todo caso transitorias, que permitan un desmonte total y gradual de los usos, la ocupación y la tenencia campesina, y consideren necesidades de subsistencia de los campesinos, al tiempo que se exige las acciones de otras instituciones del Estado para la compra, reubicación o recuperación de tierras. Estos instrumentos se sustentan en el reconocimiento de un conflicto de derechos constitucionales que exige una ponderación o armonización en casos concretos. Sin embargo, prepondera en la solución definitiva la preservación de las áreas del SPNN.

No obstante, el análisis también contempla excepciones a la gradualidad y transicionalidad del desmonte de las actividades no permitidas, cuando se esté ante la inminencia o gravedad del daño ecológico, o ante la imposibilidad de que surja un acuerdo con las comunidades, con el argumento según el cual, en caso de conflicto entre intereses, el interés general de protección ambiental prima sobre el particular, representado este último en los derechos del campesinado.

Por su parte, el segundo análisis revisado (PNN 2016b), realizado por el equipo jurídico de la SGMAP, si bien no plantea la permanencia de la población campesina en las áreas del SPNN, sí sujeta la temporalidad de los acuerdos a la manifestación de la autoridad competente sobre la indebida ocupación y al diseño interinstitucional de la estrategia global de desarrollo rural que garantice el acceso progresivo de los campesinos a sus derechos por fuera de las áreas. Este último aspecto, al estar por fuera de la órbita competencial de PNN, no limita el ejercicio de los derechos de los campesinos al interior de las áreas.

De allí que los denominados acuerdos de regularización propuestos por ese equipo jurídico de la SGMAP, entre PNN y los campesinos sujetos de especial protección en condiciones de vulnerabilidad, que tengan una relación tradicional con el territorio y un arraigo cultural, son planteados como medidas legítimas y legales que la entidad administradora del área puede generar para armonizar los derechos fundamentales a la vivienda, el trabajo y el mínimo vital, con los propósitos del Estado de conservación y protección del patrimonio ambiental.

El elemento diferencial de este análisis es precisamente la armonización de derechos en conflicto sin que se haga una apuesta definitiva que pondere uno sobre otro. Es decir, el respeto de las condiciones de dignidad del campesino y el ejercicio de sus derechos humanos y fundamentales se equiparan a la protección constitucional de los derechos colectivos representados en las áreas del SPNN, sin que planteen soluciones que sacrifiquen uno y otro, teniendo claro que la ponderación exigida por la Corte debe aplicar frente a condiciones y casos concretos.

A diferencia del anterior análisis, este estudio no contempla excepciones a la gradualidad y transicionalidad del desmonte de las actividades no permitidas, por cuanto la forma de avanzar en la ponderación de derechos en tensión no puede suponer el sacrificio de derechos fundamentales y humanos de población vulnerable, sujeto de protección constitucional especial, ni aún en virtud del interés de protección ambiental.

El planteamiento hecho por el equipo técnico de la delegación campesina, contenido en el tercer análisis revisado (Betancourt 2017), tiene como primer elemento diferencial la apuesta por la permanencia definitiva de las comunidades campesinas en las áreas del SPNN, bajo el entendido de desarrollar la dimensión del uso sostenible de la biodiversidad, incluido en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Si bien esta es la premisa fundamental del planteamiento hecho por el análisis jurídico, este reconoce de manera excepcional la posibilidad de opciones de reubicación y compra de derechos a campesinos, previo acuerdo justo. Este análisis, si bien incorpora algunos elementos normativos, hace un planteamiento hacia la política pública.

Bajo este contexto, los planteamientos de manejo se enfocan en proponer modificaciones legales en materia de uso, ocupación y tenencia, que sustente un Régimen Especial de Manejo con campesinos para avanzar en la conservación del medio ambiente, al tiempo con la protección del campesinado, a partir de sistemas sostenibles para la conservación y la adjudicación de tierras con base en lo que denominan Unidad Agrícola Familiar Ambiental.

El segundo elemento diferencial de este análisis es la referencia específica a las "Directrices de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques" publicadas por la FAO. Si bien estas directrices son un instrumento internacional de referencia, el autor identifica aquellas que podrían aportar en la construcción de la política, bajo apuesta de permanencia de la población campesina en las áreas del SPNN.

El cuarto análisis referenciado (Henao 2018) coincide en algunos aspectos considerados en los dos primeros estudios, como aquel que plantea la necesidad de instrumentos tales como los acuerdos, entre otros, para el establecimiento de medidas ambientales que disminuyan las presiones y el deterioro sobre las áreas. Sin embargo, pone de presente dos elementos diferenciales relevantes. El primero hace referencia al requisito de configuración de la confianza legítima para hacer exigible del Estado, la garantía de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vivienda digna, como límite al manejo de las áreas del SPNN. Este requisito está presente, según el autor, en la expectativa legítima de reubicación ordenada por la ley o en el suministro de servicios básicos como electrificación e incluso el cobro de impuestos.

Este primer elemento tiene una relación estrecha con el segundo, bajo el entendido de que, si no es posible configurar por parte del habitante la confianza legítima para exigir del Estado la garantía de sus derechos, aún en las áreas del SPNN, sus condiciones de vulnerabilidad no determinan, según el autor, un tratamiento excepcional. De allí que para dar aplicación a los planteamientos derivados de este análisis resulte indispensable la precisión frente a cada caso concreto, de la fecha en la cual se consolida la ocupación, ya que, de ser posterior a la declaratoria del área protegida, no sería posible cobijarla a partir de este tipo de instrumentos. Según este estudio, ejercicios de ponderación de derechos fundamentales frente a la protección constitucional de las áreas del SPNN, pueden llevar a poner por encima de esta última, sin anularla, la protección de los primeros.

Los dos análisis revisados contenidos en la publicación de Ponce de León (2007), plantean algunos elementos diferenciales, principalmente enfocados en la sustentación jurídica del tratamiento excepcional que tiene los grupos étnicos en materia de uso, ocupación y tenencia al interior de las áreas del SPNN.

En este documento se plantea la tesis según la cual el uso sostenible de la biodiversidad como estrategia de conservación al que se refiere el Convenio sobre la Diversidad Biológica debe ser interpretado conforme al marco normativo interno y a la definición de actividades y usos permitidos en áreas protegidas, y en el contexto general de conservación del país. Señala que, para el caso del SPNN, este uso sostenible sólo está referido a actividades de recreación y a las excepciones legales y reglamentarias que en materia de usos tienen los grupos étnicos.

Esta postura se sostiene de manera diferencial con las otras, porque analiza integralmente la normativa que dio origen y reglamentó el SPNN, concluyendo que este sistema fue concebido sin presencia de población a su interior, razón por la cual la permanencia de comunidades indígenas y negras ha venido siendo reconocida a manera de excepción.

Tanto así que, frente a este punto, el análisis reflexiona en la conveniencia de seguir declarando áreas protegidas del SPNN en condiciones de traslape con resguardos indígenas o con presencia y uso de comunidades negras, manejadas con un régimen de excepción. Lo anterior bajo el principio de una correcta aplicación del sistema de categorías de áreas protegidas, por lo que integra esta reflexión a una propuesta de ajuste legal al sistema que defina esta conveniencia y distinga categorías con ocupación o sin ella.

El manejo de la problemática de uso, ocupación y tenencia campesina se plantea bajo una combinación de estrategias de compra de predios y mejoras, reubicación, extinción de dominio, recuperación de baldíos, sanciones, las cuales son analizadas previamente en su efectividad y considerando no tratamientos puntales e individuales sino el reconocimiento de su situación y organización como comunidad. De manera transitoria plantea la posibilidad de vincular a la población campesina en la implementación de acciones de restauración, lo que a su vez les generaría alternativas de ingreso, previa modificación del Decreto 622 de 1977, con el fin de que establezca condiciones normativas adecuadas para ello. Vale la pena señalar que PNN ha avanzado en este punto a partir de la Resolución 247 de 2007, bajo las condiciones normativas presentes en el Decreto 622 de 1977 compilado hoy en el Decreto 1076 de 2015.

Los últimos documentos revisados e incorporados en este documento (Martínez 2018a, Martínez 2018b), plantean dos elementos diferenciales. El primero derivado del documento sobre situación jurídica y limitaciones, que plantea alternativas interpretativas para sustentar acuerdos y disminuir las limitaciones a las que se ven sometidos los campesinos en temas de propiedad, compra de mejoras, actividades y usos permitidos y prohibidos, sanciones y zonas amortiguadoras.

El segundo elemento diferencial procede del documento que analiza el marco normativo expedido hasta ahora como resultado del Acuerdo de Paz e interpreta un ajuste del marco normativo de las áreas del SPNN a través de estas leyes y decretos con fuerza de ley. Este ajuste normativo se refiere a usos productivos agropecuarios sostenibles y al mejoramiento de condiciones de ocupación como vivienda, saneamiento básico, electrificación y educación.

De esta manera se consolidan los análisis jurídicos realizados por diversos autores, lo que permite identificar claramente, como parte del diagnóstico del problema, las posturas jurídicas que sustentan posiciones o planteamientos en torno al tema de uso, ocupación y tenencia campesina en las áreas del SPNN.

De conformidad con el plan de trabajo, la siguiente fase corresponderá a la consolidación y análisis de las divergencias y convergencias entre las propuestas normativas y regulatorias elaboradas hasta ahora, lo que nos permitirá analizar con miras a la construcción de recomendaciones, si estas propuestas contribuyen, desde lo jurídico, a la solución de la problemática planteada, entendido este componente como un elemento de la política y no como la política misma.

Foto: © Francisco Nieto

CAPÍTULO II

I. Revisión de propuestas normativas

Las interpretaciones y posiciones jurídicas planteadas desde diferentes ópticas en la primera parte de este documento reconocen en su mayoría una tensión evidente entre derechos constitucionalmente amparados. Conflicto que se da entre derechos colectivos y derechos individuales y fundamentales, cuya solución jurídica desde lo teórico es propuesta por los autores, a partir de la ponderación o armonización de los mismos.

Estas soluciones teóricas se han consignado en propuestas normativas de diferentes rangos legales, que le apuestan a disminuir los índices de transformación de los valores naturales de las áreas protegidas y a mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas que las habitan, en mayor o menor medida, y con temporalidades distintas sustentadas en las argumentaciones jurídicas propias.

En este documento se analizarán propuestas normativas, hasta ahora puestas en discusión, con el ánimo de identificar divergencias y convergencias entre ellas, pero, sobre todo, aquellos aspectos que se han buscado regular para apuntarle a solucionar desde lo normativo esta problemática.

El análisis de las propuestas normativas se consigna en la matriz adjunta, cuya nueva pestaña da cuenta del autor, el rango normativo de la propuesta, su objeto, un resumen de la forma como se plantea regular los aspectos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, así como otros aspectos propuestos por los autores de las iniciativas. Las siguiente son las propuestas normativas revisadas:

1. Proyecto de decreto reglamentario, modificatorio del Decreto 622 de 1977 elaborado por Parques Nacionales Naturales (PNN) entres los años 2006 y 2007, a partir de una consultoría realizada por Eugenia Ponce de León Chaux.
2. Proyectos normativos propuestos por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas (SGMAP) de Parques Nacionales, a través de su Equipo Jurídico durante los años 2015 y 2016, los cuales constan de un decreto reglamentario y cinco resoluciones administrativas.

3. Proyecto de decreto ley, elaborado por PNN en el año 2017, que hizo parte de los instrumentos normativos propuestos para la implementación del Acuerdo de Paz.
4. Proyecto de decreto ley, elaborado por los delegados campesinos en el año 2017 que hizo parte de los instrumentos normativos propuestos para la implementación del Acuerdo de Paz.
5. Proyecto de decreto ley del año 2017, resultado de las discusiones sostenidas en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final.
6. Proyecto de decreto elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, publicado para consulta en julio de 2018.

1. Proyecto de decreto reglamentario, modificatorio del Decreto 622 de 1977 elaborado por Parques Nacionales Naturales (PNN) en los años 2006 – 2007.

Parques Nacionales Naturales consolidó una propuesta normativa modificatoria del Decreto 622 del 1977, reglamentario del Decreto - Ley 2811 de 1974, en relación con el SPNN. Esta fue el resultado del análisis para la definición de instrumentos técnicos y jurídicos que permitieran la implementación de la política de participación social en la conservación, a partir de una consultoría realizada por Eugenia Ponce de León Chaux, análisis que fue estudiado en la primera parte de este documento. Sobre esta propuesta de rango reglamentario, se adelantó un proceso de consulta previa en las áreas del SPNN con comunidades indígenas, negras y raizales, sin que se lograra su protocolización en instancias nacionales, por lo cual esta norma no fue expedida, pero constituye el primer referente de la intención y necesidad de generar ajustes a este marco normativo reglamentario.

El Decreto 622 de 1977 contempla dos tipos de prohibiciones a aplicar en las áreas del SPNN. Las primeras están enfocadas a la alteración del ambiente natural de las áreas, tales como la caza, la tala, el vertimiento de sustancias tóxicas o contaminantes, entre otras, y las segundas están dirigidas a aquellas actividades que conllevan la alteración de la organización de las áreas, tales como transitar con vehículos por fuera del horario establecido, entrar a las áreas por fuera de los horarios definidos, realizar reuniones no autorizadas, entre otras. Llama la atención en esta propuesta el hecho de que se reconoce implícitamente la habitación y ocupación permanente de las áreas protegidas por personas y comunidades que no actúan en las mismas como visitantes. De allí que **distinga obligaciones y prohibiciones aplicables exclusivamente a visitantes de las áreas**.

En esta propuesta el uso de los recursos naturales por parte de ocupantes o habitantes permanentes de las áreas protegidas se circunscribe al permitido por ministerio de la ley, señalando expresamente que el mismo no puede incluir ánimo de lucro o posibilidad de comercializa-

ción. Esta disposición cobijaría a las comunidades campesinas que habitan las áreas, y si bien aplica también para comunidades indígenas o negras, éstas tienen un ámbito más amplio en lo que tiene que ver con el uso de los recursos naturales, pues en otras disposiciones de la misma propuesta, estos usos son exceptuados de la aplicación de prohibiciones, siempre y cuando sus actividades sean compatibles con los objetivos de conservación de las áreas.

No obstante, esta propuesta establece la posibilidad de que en las **zonas de restauración** se lleven a cabo acciones de manejo, siempre y cuando sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos de conservación. Es decir, que la restauración no sólo se contempla de manera pasiva o natural sino también con la implementación de **tratamientos de rehabilitación o de recuperación**, dirigidos exclusivamente a la conservación del área, a la disminución de su degradación, a estabilizar las áreas intervenidas, y a impedir el avance del deterioro de los ecosistemas, sin que a través de ellos se puedan variar los objetivos, ni el destino del área.

Esta propuesta señala expresamente que tales actividades se podrán realizar con el **concurso de las comunidades** que ocupan la zona de restauración, siempre y cuando tales comunidades se encuentren **asentadas en el área con anterioridad** a la entrada en vigencia del decreto. Por lo tanto, en este proyecto, la existencia de una zona de restauración con ocupación campesina permite **excepcionar la aplicación** a estas comunidades **de prohibiciones** dirigidas a la caza, pesca, recolección, fuegos y actividades agropecuarias, actividades realizadas en el marco de acciones de restauración dirigidas por Parques Nacionales, e implementadas con la vinculación de los ocupantes. Estos tratamientos son propuestos como **transitorios** y su vigencia está condicionada por el tiempo que dure el proceso de recuperación, el cual busca volver al estado de conservación requerido para el cumplimiento de los objetivos de conservación del área y de las finalidades que le son propias.

En relación con la ocupación, la propuesta reitera la prohibición de reconocimiento de mejoras realizadas en las áreas protegidas con posterioridad al año 1977 para las áreas ya declaradas en ese momento, y después de su declaratoria para las posteriores. Por otra parte, en materia de tenencia, recoge la prohibición legal expresa de adjudicación de baldíos

Esta propuesta plantea que el SPNN aportará al cumplimiento de los objetivos generales de conservación y específicos de las áreas protegidas, los cuales fueron incorporados en el marco normativo años después con el Decreto 2372 de 2010. Dentro de los objetivos generales se reconoce un aporte del SPNN para garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad **cultural** del país y de la valoración social de la naturaleza.

Dentro de los objetivos específicos, merecen especial atención, por la problemática que nos ocupa, aquellos dirigidos a conservar áreas que contengan elementos o manifestaciones naturales de fauna, flora, agua, gea, y que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, cultural o emblemática, o que

contengan **significados tradicionales especiales para las culturas del país**. Así mismo, se deben conservar espacios naturales que contengan muestras de cultura material o inmaterial de **comunidades locales**, vestigios arqueológicos y sitios de valor histórico, sin limitar su referencia a comunidades indígenas, negras o raizales.

A manera de conclusión, esta propuesta, a partir de su rango normativo y en el marco del análisis jurídico revisado en la primera parte de este documento, no prevé ajustes encaminados a regular o hacer compatible la permanencia de comunidades campesinas en las áreas protegidas del SPNN. No obstante, plantea en la zona de restauración y sus regulaciones, una oportunidad transitoria de vincular a estas comunidades en acciones de conservación, si así lo requiere y dirige PNN, con el cumplimiento estricto de las condiciones definidas. Resulta oportuna la excepción generada al aclarar que algunas de las prohibiciones relativas a la administración del área protegida sólo aplican a visitantes de las áreas del SPNN.

2. Proyectos normativos propuestos por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas (SGMAP) de Parques Nacionales, a través de su Equipo Jurídico durante los años 2015 y 2016, los cuales constan de un decreto reglamentario y cinco resoluciones administrativas.

El equipo jurídico conformado al interior de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales, como resultado del análisis jurídico citado en la primera parte de este documento, produjo durante los años 2015 y 2016 una serie de propuestas normativas de rango reglamentario y regulatorio, estas son, un decreto para ser expedido por el Gobierno Nacional y cinco resoluciones para ser expedidas por la Dirección de Parques Nacionales. Hasta la fecha estos actos administrativos no han sido adoptados, aunque algunos de sus elementos han sido incluidos en las propuestas normativas puestas a discusión por parte de PNN durante el 2017.

El proyecto de decreto va acompañado de una resolución que establece el procedimiento para la celebración de los acuerdos transicionales con comunidades campesinas con el fin de regular sus actividades, el cual trae aspectos sustanciales frente a los temas de uso, ocupación y tenencia, así como otras propuestas normativas regulatorias complementarias. Por estas razones, los abordaremos de manera integrada.

El decreto reglamentario propuesto adiciona unos artículos al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, número 1076 de 2015, que establecen el "régimen transicional para la implementación de la política de uso, ocupación y tenencia, a través de acuerdos con población campesina y pescadores que habitan, ocupan, o realizan usos tradicionales en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con el objeto de regularizar las actividades que en él se desarrollan".

En materia de usos, el proyecto propone un régimen transicional para la suscripción de acuerdos con población campesina, incluyendo también a pescadores, que tengan tradición en las labores rurales, que estén en condiciones de pobreza y marginalidad, que deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, y que habitan, ocupan o realizan usos en las áreas protegidas. Según la lectura del texto de proyecto, estos acuerdos buscan regularizar las actividades que ellos desarrollan, mejorar el estado de conservación de las áreas y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas y pescadores que habitan, ocupan o usan las áreas.

El calificativo de "transicional" que contiene el epígrafe del proyecto, da cuenta de la intención de dicho adjetivo de pasar de un estado a otro las actividades que las comunidades campesinas y los pescadores realizan en las áreas protegidas. De igual manera, la finalidad de regularizarlas reconocida en los acuerdos, conforme su significado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua consiste en ajustar o poner en orden, legalizar, adecuar a derecho una situación de hecho o irregular.

La resolución plantea como finalidad de los acuerdos de regularización la implementación gradual y progresiva de proyectos de reconversión de prácticas productivas no permitidas, así como la mitigación del impacto, la restauración y la recuperación de áreas degradadas y sus servicios ecosistémicos. Esta restauración se prevé mediante actividades y usos permitidos en áreas previamente caracterizadas, y no está circunscrita a las zonas de restauración así definidas en la zonificación del área protegida.

Dentro de los otros proyectos de resolución elaborados, se evidencia la puesta en marcha de acuerdos de regularización, vinculando a las comunidades a la realización de dos actividades permitidas, la restauración ecológica y el ecoturismo. Estas propuestas de actos administrativos establecen los procedimientos para la celebración de acuerdos de regularización en el marco de estrategias de restauración participativa y ecoturismo con participación social.

En materia de ocupación, este proyecto propone que los acuerdos deben considerar el plan de manejo del área protegida y el desmonte gradual y progresivo de las actividades no compatibles. Sobre la temporalidad de los acuerdos, aunque la propuesta plantea que sea definida por PNN atendiendo a criterios técnicos, tales como las condiciones del área, la actividad productiva a desmontar, la actividad permitida a realizar y la recuperación del ecosistema, contempla también que puedan terminarse de manera unilateral por parte del Gobierno, cuando exista un pronunciamiento de la autoridad administrativa o judicial competente, que ordene la restitución material del predio.

Por su parte, la resolución propuesta plantea dentro de los alcances de los acuerdos, delimitar la permanencia de usuarios al interior de las áreas para que esta cumpla una función en la conservación, lo que sin duda entonces debería definirse de alguna manera en los acuerdos.

Otro de los actos administrativos propuestos es una resolución, por medio de la cual se regula la autorización para la realización de obras de prevención, reducción o mitigación de impactos en áreas del SPNN. Si bien esta resolución no identifica directamente, ni en el ámbito de aplicación ni en su motivación, la problemática que nos ocupa, su carácter general permitiría incluir obras de prevención, reducción o mitigación de impactos ambientales, asociadas al saneamiento básico, control de la contaminación y el mejoramiento de las condiciones de vivienda digna, entre otras. La norma prevé un proceso de regularización para aquellas obras que se realizaron sin contar con autorizaciones.

Dentro de los requisitos para el trámite de tales autorizaciones no se exige la acreditación de la relación jurídica del interesado en la obra con la tierra. Sin embargo, plantea una salvedad que tendría aplicación práctica tratándose de personas que no acrediten precisamente derechos de dominio, según la cual la autorización de obras no implica el reconocimiento de derechos reales, ni de mejoras por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, quien se reserva además el ejercicio de acciones judiciales, administrativas y policivas orientadas a recuperar los espacios naturales indebidamente ocupados en las áreas del SPNN.

Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta
Foto: © Francisco Nieto

Frente a los temas de tenencia, el proyecto deja claro que los acuerdos de regularización no implican pronunciamiento alguno por parte de Parques Nacionales Naturales acerca de la relación de tenencia del sujeto del acuerdo respecto del predio y reitera que serán las entidades administrativas y judiciales las competentes para la resolución de tales conflictos.

De igual manera, la resolución propuesta no condiciona la suscripción de acuerdos de regularización a la relación jurídica del sujeto con la tierra, pues prevé que los mismos apliquen con propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes a quienes define como usuarios. No obstante, sí excluye su procedencia frente a situaciones de tenencia ya resueltas por las autoridades competentes, al señalar que no podrán suscribirse acuerdos con usuarios con los cuales se encuentre en firme declaración de indebida ocupación conforme la legislación agraria, o decisión administrativa o judicial que limite o entregué a otro el derecho de uso del predio.

El proyecto de decreto regula otro aspecto, el ejercicio de la facultad sancionatoria, el cual, al regularizar mediante acuerdos las actividades desarrolladas por campesinos y pescadores, se orienta solamente a las actividades no permitidas que contravengan disposiciones de uso y manejo del área, realizadas excediendo lo establecido en el respectivo acuerdo.

Finalmente, la resolución elaborada por el equipo jurídico se ocupa de temas procedimentales para la celebración de acuerdos y define instancias internas en PNN y mecanismos de participación de los usuarios, previendo igualmente que éstos podrán suscribir los acuerdos de manera individual o a través de las organizaciones.

Podríamos concluir entonces que estas propuestas normativas analizadas de manera integral y con las limitaciones propias de su rango normativo, se enfocan en el régimen transicional y en los acuerdos de regularización como un instrumento para brindar soluciones "que garanticen que los campesinos y pescadores que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, que usan, habitan y ocupan las áreas protegidas del SPNN puedan generar su propio alimento e ingreso, desarrollando su proyecto de vida como campesinos o pescadores sin afectar o menoscabar el derecho colectivo al ambiente" (PNN 2016b, 15). No obstante, sus posibilidades de acceso a la propiedad rural productiva en términos agropecuarios se reconocen por fuera de las áreas protegidas, y el deber del Estado de avanzar en procesos de reubicación persiste sin condicionar en el entre tanto, el ejercicio de sus derechos fundamentales protegidos.

Este tratamiento transicional se acompaña de un instrumento referenciado en las propuestas de resoluciones que establecen el procedimiento para la celebración de acuerdos de regularización en el marco de las estrategias de restauración y ecoturismo y diseñado para todas las áreas en otra resolución propuesta, el cual consiste en crear un mecanismo de participación social para la gestión de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, denominado **Comité Consultivo de Gestión**.

Este comité se propone, con la participación de personas y comunidades locales con arraigo en la zona, hacer uso tradicional y/o de subsistencia de los bienes y servicios ecosistémicos que brinda el área protegida. Dentro de las funciones consignadas en la propuesta, al mismo le correspondería conocer y divulgar las normas del SPNN y promover su cumplimiento, conocer y analizar los problemas ambientales del área y coadyuvar con su solución, proponer medidas de manejo, prevención, control y vigilancia, hacer recomendaciones frente al plan de manejo, realizar seguimiento y monitoreo a los valores naturales de las áreas, y promover y fomentar actividades y buenas prácticas.

Además, se propone la participación en el Comité de delegados de quienes hayan suscrito acuerdos de regularización; de propietarios, poseedores y ocupantes; de organizaciones sociales que hayan sido autorizadas para realizar actividades permitidas; así como de representantes de la entidad territorial municipal y de Parques Nacionales Naturales.

Lo anterior da cuenta de que además de manifestarse la intención de diseñar instrumentos para atender la tensión de derechos generada en materia de usos, ocupación y tenencia de la tierra por parte de comunidades campesinas en las áreas del SPNN, se busca establecer instancias de diálogo y trabajo conjunto entre la institucionalidad nacional y local, las comunidades y sus organizaciones.

3. Proyecto de decreto ley, elaborado por PNN en el año 2017, que hizo parte de los instrumentos normativos propuestos para la implementación del Acuerdo de Paz.

La tercera propuesta normativa revisada fue elaborada por Parques Nacionales Naturales en el año 2017 y se propuso públicamente como un proyecto de decreto ley, que tenía por objeto dictar medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del SPNN, tendientes a su recuperación y conservación.

En esta propuesta, Parques Nacionales propone como medida de manejo calificada como "transitoria, especial y adaptativa", acuerdos con población campesina dirigidos a la recuperación, restauración ecológica y/o conservación de las áreas del SPNN. Dispone que tales acuerdos garanticen el desmonte de las actividades no permisibles y posibilita la aplicación de incentivos a la conservación a quienes estén desarrollando actividades permitidas o hayan suscrito acuerdos con PNN.

El desmonte de las actividades no permitidas es elemento determinante en la celebración de acuerdos con comunidades campesinas, de allí que se aclare que su celebración no inhibe a las entidades competentes de adelantar programas de reasentamiento, estabilización socioeconómica y atención integral de la población campesina en zonas ubicadas fuera de las áreas.

Este proyecto declara de utilidad pública e interés social la adquisición de tierras o mejoras por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para adelantar la tarea de reubicación, no sólo de poseedores, ocupantes y propietarios de tierras en las áreas del SPNN, sino también en otras áreas protegidas, los Parques Naturales Regionales y las Reservas Forestales Protectoras. El proyecto aclara que esta reubicación se hará por una sola vez.

En materia de tenencia, la propuesta de norma no prevé disposiciones que aseguren la tenencia campesina en las áreas del SPNN. Por el contrario, plantea la potestad de reasentamiento de propietarios, poseedores y ocupantes, y establece disposiciones que favorecen la negociación de mejoras y la compra de otros derechos. No obstante, el reasentamiento sigue siendo potestativo de la ANT, condicionado al marco de gasto de mediano plazo y no prevé nuevos recursos para este propósito.

Otro aspecto regulado por el proyecto de decreto es la generación de un Sistema de Información de uso, ocupación y tenencia, administrado por PNN y diseñado para consolidar en dos años la caracterización de uso, ocupación y tenencia de la tierra en las áreas del SPNN, con el mandato de interoperabilidad con otros sistemas. La suscripción de los acuerdos se condiciona a la caracterización previa.

Dentro de las medidas de manejo de conflictos, este proyecto propone igualmente disposiciones en materia de mejoras que faciliten su adquisición con fines de saneamiento de las áreas, modificando la prohibición existente desde el Decreto 622 de 1977, que impide reconocer mejoras después de ese año para las áreas ya declaradas y después de su declaratoria para las posteriores. Esta disposición no aplicaría para mejoras realizadas por propietarios, a quienes sólo se podrá reconocer después del año de 1977 o del año de la declaratoria del área. Estas mejoras son denominadas como mejoras ambientales, definición que queda sujeta a la reglamentación que expida PNN.

Por el contrario, la nueva disposición en materia de mejoras aplicaría para campesinos no propietarios de tierra y en condiciones de vulnerabilidad o para aquellos que deriven su fuente básica de subsistencia directamente del uso de la tierra y de los recursos naturales. Esta disposición faculta a PNN y a otras entidades públicas a adquirir mejoras sobre propiedad privada o incluso mejoras sobre baldíos. Igualmente, prohíbe el reconocimiento de mejoras asociadas a cultivos ilícitos y extracción ilícita de minerales.

Con el mismo ánimo de sanear las áreas del SPNN, el proyecto de decreto ley establece el saneamiento automático de vicios de tradición o titulación en las adquisiciones que se hagan a favor de PNN, lo que habilita la compra de los predios en los que no se haya logrado acreditar plenamente el derecho de dominio.

En materia de avalúos en el marco del proceso de adquisición de tierras en las áreas del SPNN, el proyecto instruye al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a definir criterios y metodologías que reconozcan el mejor estado de conservación como parte de la valoración del predio, calificando esta condición como un incentivo a la conservación.

Finalmente, el propuesto decreto ley, en materia sancionatoria, prevé la celebración de acuerdos con población campesina en condiciones de vulnerabilidad, cuyo sustento básico dependa del uso y aprovechamiento del área protegida como causal de suspensión del proceso sancionatorio, al tiempo que establece que el cumplimiento de lo acordado será causal de cesación del procedimiento o eximente de responsabilidad, mientras que el incumplimiento del acuerdo dará lugar a reanudar los procesos sancionatorios.

A manera de conclusión, este proyecto de decreto ley con ese rango normativo enfatiza las medidas de manejo del conflicto socio ambiental, en el proceso de saneamiento de las áreas del SPNN a partir de la compra de tierras, mejoras y otros derechos, el desmonte de las actividades no permitidas y la reubicación de la población campesina. Su enfoque se dirige a mantener las áreas del SPNN sin intervenciones humanas previendo la posibilidad de suscribir acuerdos con comunidades campesinas que garanticen el desmonte de las actividades que estas comunidades realizan y que no son permitidas en las áreas protegidas. Sin embargo, prevé en su vinculación a actividades permitidas un instrumento que permite su manejo, hasta tanto la ANT ejerza su potestad de reasentamiento o se logren recursos para el referido saneamiento. Para aquella parte de la población campesina que suscriba acuerdos con la institución, tenga condiciones de vulnerabilidad y cuyo sustento básico dependa del uso y aprovechamiento que hace del área protegida, se suspenderán los procesos sancionatorios, lo cual opera como garantía de cumplimiento de lo acordado.

4. Proyecto de decreto ley, elaborado por los delegados campesinos en el año 2017 que hizo parte de los instrumentos normativos propuestos para la implementación del Acuerdo de Paz.

En el marco de los ajustes legales para la implementación del Acuerdo de Paz, las delegaciones campesinas que hacen parte de la Mesa de Concertación Nacional con Parques Nacionales y otras instituciones, elaboraron y dieron a conocer un proyecto de decreto ley, por el cual se dictaban "medidas tendientes a solucionar conflictos territoriales en áreas habitadas por comunidades campesinas declaradas parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales".

Este proyecto en materia de usos planteaba una modificación normativa para incluir como permitidas en todas las áreas del SPNN la vivienda rural, la infraestructura social y comunitaria básica, las actividades agropecuarias sostenibles, el agroecoturismo campesino comunitario, los servicios ecosistémicos y aquellas otras actividades que permitieran la permanencia de los campesinos en el territorio, garantizaran la soberanía alimentaria, el bienestar y el buen vivir de las comunidades campesinas que habitan estas áreas.

Resultado de este ajuste la propuesta prevé que los predios deban iniciar una reconversión productiva hacia Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación, definidos como "aquellos que

permiten suplir las necesidades productivas de las familias campesinas que habitan dentro de las áreas del SPNN y sus zonas de influencia, a la vez que promueven procesos de conservación de la diversidad biológica y cultural en conjunto con ella", instrumento a partir del cual se implementan los Regímenes Especiales de Manejo Parques con Campesinos, creados en el proyecto como instrumentos de planificación y comanejo entre las comunidades y la institución.

En materia de ocupación, la propuesta de decreto ley prevé igualmente como permitida la infraestructura social y comunitaria básica, creando un instrumento de planificación denominado Plan de Desarrollo Sostenible para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades asentadas en estas áreas. Señala que estos planes serán estructurados por las propias comunidades con el apoyo técnico de las entidades competentes. Además, bajo la lógica de la permanencia de la población campesina en las áreas del SPNN, plantea el realinderamiento de estas áreas protegidas cuando haya cascos urbanos, en los cuales no se alcancen sus objetivos de conservación. Aclara que esto operaría de manera excepcional al sólo aplicar para garantizar derechos de sujetos de reforma agraria.

No obstante, la propuesta plantea la posibilidad de reasentamientos, en todo caso voluntarios y en zonas de influencia o próximas a sus lugares de origen, definiendo requisitos y previendo una exención de impuesto predial por dos años en el predio reubicado.

En relación con la tenencia de la tierra, la propuesta propone nuevamente ajustes normativos que permiten la formalización de tierras al interior de las áreas, la adjudicación de baldíos y la compatibilidad de las áreas protegidas con las zonas de reserva campesina. También propone crear la Unidad Agrícola Familiar Ambiental (UAFA), sin delimitar su aplicación, definida como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, basada en Sistemas Sostenibles para la Conservación (SASC). Esta debe incluir las cargas y los usos ambientales de la propiedad, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio y a la conservación de la diversidad biológica y cultural.

La propuesta condiciona la posibilidad de compra de predios a procesos voluntarios, sólo si se determina con las comunidades y los afectados que los usos sostenibles no son compatibles con su proyecto de vida. En dichos casos plantean reconocer el valor del predio y sus mejoras, así como un valor indemnizatorio por las labores de conservación ambiental (en un plazo de cinco años), el cual se tasará con un estudio técnico que elabore el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y técnicos propuestos por las comunidades campesinas. Establece igualmente un procedimiento especial en caso de discrepancia en los avalúos y extiende el reconocimiento de mejoras a aquellas realizadas antes de la expedición del decreto ley.

El proyecto de decreto propone regular otros aspectos, tales como la creación de instancias para el comanejo. Es así como crea una Comisión de Parques con Campesinos a la que se le asigna un carácter permanente y decisorio, adscrita a la Subdirección de Gestión y Manejo

de Áreas Protegidas. Esta Comisión está propuesta con participación y representación de PNN y de las organizaciones campesinas, de los niveles local, regional y nacional, y su objeto es dar lineamientos vinculantes frente a esta problemática. Al mismo tiempo se crean comités regionales y locales de comanejo con el mismo carácter y contempla las mesas de concertación nacionales, regionales y locales en el marco de la construcción de la política.

Dentro de otras medidas reguladas por el proyecto propuesto se encuentra la actualización de las áreas protegidas y sus límites. El articulado prevé la revisión cada cinco años, a solicitud de las comunidades, de la integridad ecológica de las áreas protegidas, con miras a definir su recategorización, compra o relocalización de la población, bajo un protocolo definido por la Comisión de Parques con Campesinos. Igualmente propone la precisión de límites de las áreas protegidas dentro de los cinco años siguientes, entre las comunidades y PNN. Este proceso también se adelantaría con otras autoridades ambientales y en otras áreas protegidas donde las comunidades lo soliciten en el marco de la zonificación ambiental.

En materia de recursos y financiamiento, el proyecto de decreto plantea la instrucción de incluir una partida presupuestal especial con recursos de libre destinación, así como la destinación de recursos de regalías para el cumplimiento de lo ordenado en el decreto ley. Igualmente, destina recursos del sector de educación para la construcción de los planes educativos integrales agrarios y ambientales, para las escuelas en estas áreas y sus zonas de influencia.

La propuesta define a las comunidades como titulares del control y vigilancia social, a las normas comunitarias como la base de ese control y a las organizaciones sociales como interlocutoras con las autoridades ambientales para la óptima implementación del control social. Finalmente, dispone que los campesinos objeto de las medidas y disposiciones contenidas en el decreto ley no podrán ser judicializados, ni sancionados administrativamente por los usos definidos allí como permitidos, ni cuando se encuentren en procesos de sustitución voluntaria de cultivos denominados de uso ilícito. Prohíbe igualmente la erradicación forzada en veredas donde haya acuerdos de erradicación voluntaria.

A manera de conclusión, este proyecto de decreto ley con rango normativo legal, enfatiza las medidas de manejo del conflicto territorial en la permanencia de las poblaciones campesinas en las áreas, haciendo ajustes normativos para el efecto, en materia de actividades permitidas, usos y creación de instrumentos que permitan sistemas agrarios sostenibles en las áreas protegidas. Si bien no contempla que esta sea la única opción de manejo del conflicto, condiciona la compra de tierras, mejoras y otros derechos, así como la reubicación a la voluntad de la población campesina, estableciendo como consecuencias indemnizaciones y compensaciones.

De igual forma, le apunta a nuevas fuentes financieras del presupuesto nacional y del sistema de regalías que permitan cubrir las acciones propuestas. Prevé mecanismos como la realinderación y recategorización de las áreas, sólo para efectos de garantizar los derechos de sujetos de reforma agraria, con la potestad de utilizarlos cada cinco años como

resultado del proceso de actualización de áreas protegidas. Así mismo, propone instancias y mecanismos de comanejo de las áreas con las comunidades campesinas y condiciona la facultad sancionatoria, extendiendo también disposiciones para regular la sustitución de cultivos y prohibiciones en relación con la erradicación forzada. A pesar de tener rango legal, algunas de sus disposiciones no se limitan a las facultades del legislativo.

5. Proyecto de decreto ley del año 2017, resultado de las discusiones sostenidas en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIV).

Las dos últimas propuestas normativas analizadas en los numerales 3 y 4, dieron lugar a la discusión de sus contenidos en el marco de la CSIV, generándose una nueva versión de propuesta normativa que no fue objeto de consenso al interior de dicha comisión, pero que sí contiene los planteamientos de recibo por parte del Gobierno Nacional y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, por lo que resulta, a nuestro juicio, pertinente incluirlos en el presente documento.

La propuesta normativa con rango de decreto ley, dicta medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del SPNN, tendientes a su recuperación y conservación, al tiempo que dicta disposiciones que redunden en la conservación de otras categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y áreas de interés ambiental, que contribuyan al desarrollo sostenible del país y al buen vivir de las comunidades rurales, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El proyecto propone como medida de manejo transitoria especial y adaptativa, acuerdos transicionales para mantener o mejorar el estado de conservación de las áreas del SPNN, señalando expresamente dentro de sus propósitos, la contribución al bienestar y buen vivir de las comunidades campesinas allí asentadas. Igualmente, plantea que tales acuerdos deben garantizar una transición hacia Sistemas para la Conservación (SC) y el avance progresivo hacia la recuperación, rehabilitación y restauración ecológica de las áreas. La definición y reglamentación de ese concepto sería construida conjuntamente y en consenso entre Parque Nacionales Naturales y las organizaciones y comunidades campesinas, teniendo en cuenta que sea funcional a la conservación y a la vida campesina.

Si bien una de las finalidades de los acuerdos es garantizar el desmonte de las actividades no permisibles, este es calificado como gradual y deberá considerar criterios ecológicos, sociales, culturales, económicos, de bienestar y buen vivir, en la determinación de las condiciones de tiempo y medidas de manejo aplicables. Habilita igualmente la aplicación de incentivos a quienes estén desarrollando actividades permitidas o hayan suscrito acuerdos con PNN.

En relación con la ocupación, los acuerdos están condicionados en el tiempo a que se concreten soluciones de Estado estables y duraderas para la población campesina, a través de la adquisición de predios y la aplicación de mejoras y programas de reasentamiento voluntario y digno. Su celebración no inhibe a las entidades competentes de adelantar programas de reasentamiento, estabilización socioeconómica y atención integral de la población campesina en zonas ubicadas fuera de las áreas del SPNN, extendiendo su marco de acción a quienes se encuentren al interior de las áreas desde antes del 30 de noviembre de 2016.

En relación con la tenencia, la propuesta no prevé disposiciones que aseguren la tenencia en las áreas del SPNN. No obstante, plantea la potestad de reasentamiento de propietarios, poseedores y ocupantes que se encuentren en las áreas antes del 30 de noviembre de 2016, sujetos de acceso a tierra de manera individual o comunitaria, de conformidad con la ley 160 de 1994, con la condición de que el mismo sea voluntario.

En lo relacionado con medidas encaminadas al saneamiento de las áreas (mejoras, saneamiento de falsa tradición, avalúos, potestad de reasentamiento) el proyecto recoge las mismas disposiciones revisadas en la propuesta elaborada por PNN y abordada en el numeral 3 de esta parte del documento, bajo la condición de voluntariedad en caso de compras o reasentamientos.

El proyecto integra igualmente la disposición contenida en la propuesta de PNN relacionada con el Sistema de Información de Uso, Ocupación y Tenencia, pero garantiza la participación de la comunidad directamente o a través de sus organizaciones en el diseño y la implementación de las acciones previstas en la propuesta normativa.

Como conclusión, este proyecto de decreto ley, con ese rango normativo intenta equilibrar su énfasis entre los acuerdos transicionales con garantías de bienestar y buen vivir para las comunidades campesinas hasta tanto se planteen soluciones de Estado estables y duraderas. Así como los instrumentos requeridos para potencializar el proceso de saneamiento de las áreas del SPNN a partir de la compra de tierras, de mejoras y otros derechos, del desmonte de las actividades no permitidas y de la reubicación de la población campesina.

Los acuerdos como instrumentos que garanticen la transición hacia sistemas de conservación, cuya definición será consensuada entre PNN y las comunidades, permiten un desmonte gradual que tendrá que considerar dentro de sus criterios el buen vivir y el bienestar de las comunidades, quienes además deberán manifestar su voluntad para proceder a un reasentamiento.

Por otra parte, propone una participación directa de las comunidades en la implementación de las medidas allí contenidas y dispone que se suspenderán los procesos sancionatorios para aquella parte de la población campesina que suscriba acuerdos con la institución y que además tenga condiciones de vulnerabilidad y cuyo sustento básico dependa del uso y aprovechamiento que hace del área protegida. Esta medida opera como garantía de cumplimiento de lo acordado

6. Proyecto de decreto publicado por el MADS entre el 20 de junio y el 4 de julio para consulta pública.

En las últimas semanas fue publicado por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para consulta pública, un proyecto de decreto reglamentario que plantea "lineamientos para la adopción de acciones de manejo para el desmonte gradual y progresivo de actividades no permitidas al interior de las áreas protegidas públicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas".

En materia de usos esta propuesta normativa propone, como medida especial y transitoria, acuerdos para la recuperación, restauración y conservación, sujetos a parámetros técnicos del plan de manejo, los cuales buscan garantizar el desmonte gradual y progresivo de las actividades no permitidas por parte de las comunidades locales en condiciones de vulnerabilidad. Señala la propuesta que su celebración no exime del trámite de permisos, concesiones y autorizaciones para el uso de recursos naturales y la realización de proyectos, obras o actividades.

De la misma manera, la propuesta plantea que los acuerdos no impiden la reubicación, estabilización socioeconómica y atención integral de la población. Sin embargo, bajo la premisa de que es una medida que garantiza el desmonte de las actividades no permitidas, esta estabilización socioeconómica y atención integral estará igualmente condicionada a no amparar actividades no permitidas.

El proyecto faculta a PNN a autorizar la adecuación, la reparación y el mantenimiento de infraestructura existente, con la finalidad de prevenir o evitar el daño en la vida, la salud y la integridad física de las personas que la usan. Así mismo, prohíbe incluir dentro de estas autorizaciones construcciones nuevas, como aquellas que tengan orden de demolición o las que se encuentren en zonas inundables, definiendo en cabeza de PNN la responsabilidad de reglamentar sus condiciones y su procedimiento.

En materia de tenencia, la propuesta deja claro que los acuerdos o las autorizaciones no implican el reconocimiento de derecho alguno sobre la tierra y deja a salvo los procesos administrativo y agrarios que se lleven a cabo sobre la materia. Se incluye dentro de la propuesta reglamentaria una disposición que dispone que el IGAC y PNN deberán construir una metodología de avalúos de bienes ubicados dentro de estas áreas protegidas a manera de incentivo, para que así se reconozca la conservación del área.

A manera de conclusión, este proyecto de decreto reglamentario tiene un rango de acción limitado frente a la problemática y hace énfasis en regular la posibilidad de firmar acuerdos de conservación, restauración o recuperación como medida transitoria que garantice el desmonte gradual y progresivo de las actividades no permitidas realizadas por comu-

nidades locales vulnerables. Estos acuerdos ya han venido siendo suscritos por parte de PNN sin necesidad de regulación específica. Igualmente, prevé la estabilización de estas comunidades y la atención integral del Estado, siempre y cuando las mismas realicen actividades permitidas. Además, este proyecto atiende parcialmente una situación compleja como la reparación, adecuación y mantenimiento de la infraestructura, lo cual seguramente permitirá mejorar de alguna manera las condiciones de la infraestructura en las cuales se encuentran asentadas las poblaciones campesinas.

II. Conclusiones

a. Consolidado de análisis jurídicos y propuestas normativas

La Política de Participación Social en la Conservación planteó un modelo conceptual de conservación de las áreas protegidas no excluyente de la ocupación y usos humanos a partir de la sostenibilidad de tales usos, sin descartar la adquisición de tierras y la reubicación efectiva como mecanismo a aplicar. Sin embargo, la misma no abordó análisis particulares de los aspectos jurídicos o normativos que la enmarcan o que se requieren para su implementación. El documento en lo jurídico se sustenta en las, para ese momento, nuevas disposiciones constitucionales que enmarcan el Estado social de derecho y que legitiman e incluso exigen la participación de la sociedad en la conservación de las áreas protegidas. Reconoce igualmente que tal participación se fundamenta y desarrolla en la complementariedad de las legislaciones ambientales, agrarias, de derechos humanos, territoriales, entre otras.

Esta forma de abordar lo jurídico en la Política pudo tener justificación en el entendimiento de éste como un instrumento para ejecutar la política que puede ser ajustado a nivel legal y reglamentario, con ese propósito y no como un fin en sí mismo. En contraste con lo anterior, y con posterioridad a la publicación de la Política, se han generado diversos análisis que se concentran en lo jurídico, buscando con ello sustentar propuestas normativas de rango legal y reglamentario que atiendan la problemática de uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

El mandato del Acuerdo para la Prosperidad No. 79 consistente en la construcción de una política de tierras, identifica como problemática a resolver la existencia de poblaciones campesinas asentadas dentro de los Parques Nacionales que no pueden acceder a proyectos productivos y formalizar la tenencia de sus tierras. Tal problemática es atribuida a la normatividad vigente, de allí que, en el marco de las discusiones generadas en las instancias creadas para su construcción participativa, lo jurídico haya tenido una relevancia sustancial.

Este documento abordó la consolidación de siete de estos análisis, generados por actores institucionales, sociales e incluso académicos, involucrados o interesados en los componentes jurídicos de esta problemática. De los siete análisis mencionados, cuatro han tenido origen en Parques Nacionales Naturales, a través de consultorías o pronunciamientos oficiales sustanciados por la Oficina Jurídica. De otra parte, dos análisis han sido elaborados por el equipo técnico de la delegación campesina en la Mesa de Concertación Nacional, el segundo de ellos aún en construcción, y uno correspondiente a una publicación doctrinaria que contiene una aproximación académica a parte de la problemática.

Estos análisis arrancan con la referencia e inclusión de normas constitucionales para sustentar sus argumentaciones, y de manera consolidada los mismos han incorporado dentro de las consideraciones 17 leyes, ocho decretos con fuerza de ley, 11 decretos reglamentarios, dos resoluciones y un acuerdo. Estas cifras nos permiten señalar que los análisis en su conjunto han considerado un número significativo de normas, lo que evidencia además un esfuerzo por encontrar complementariedad entre las normas ambientales, agrarias, territoriales, de derechos humanos, entre otras.

Los análisis además de referenciar las leyes y otras normas jurídicas, han tenido como fuente argumental numerosos pronunciamientos judiciales y jurisprudenciales. De manera consolidada utilizan en sus fundamentos 53 fallos, 31 de ellos de constitucionalidad, tres de unificación constitucional y 19 de tutela, y un concepto resultante de una consulta, lo que permite deducir que los distintos aspectos y conceptos jurídicos que se abordan en torno a la problemática de uso, ocupación y tenencia tienen origen y se desarrollan, por parte de los autores, en esferas constitucionales.

A la par con los análisis jurídicos realizados, se han venido construyendo por parte de PNN, el equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa de Concertación Nacional y recientemente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, propuestas normativas de rango legal, reglamentario e incluso a nivel de resoluciones, que buscan atender la problemática de uso, ocupación y tenencia. Tres proyectos de decretos reglamentarios, cinco proyectos de resoluciones y tres proyectos de decretos con fuerza de ley propuestos en el marco de la implementación normativa del Acuerdo de Paz, han sido construidos desde el año 2006 hasta el año 2018.

De estos 11 proyectos normativos, ocho han sido de autoría de Parques Nacionales Naturales, uno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, uno del equipo técnico de la delegación campesina ante la Mesa de Concertación Nacional y uno resultado de las discusiones entre estos actores en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz. Cada una de las propuestas normativas analizadas responde a los análisis o a las posturas jurídicas asumidas por sus autores, teniendo como limitación el rango normativo de las primeras de ellas y un contexto en común determinado por el hecho de que las mismas no han estado antecedidas de las definiciones propias de la política pública, lo que ha limitado de manera evidente su concertación o acuerdo.

A manera de síntesis, los proyectos elaborados por PNN han enfatizado sus disposiciones en el saneamiento y la reubicación de la población campesina que habita las áreas del SPNN. Lo anterior dejando a salvo los proyectos elaborados al interior de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas que plantean disposiciones que reconocen una tensión entre derechos constitucionales protegidos y proponen su armonización a partir de un régimen transicional y acuerdos de regularización. Estos últimos deben reconocer relaciones tradicionales de las comunidades con sus entornos, promover actividades compatibles y permitidas, y atender a los objetivos de conservación del área, al tiempo que definen mecanismos de participación de las comunidades campesinas y sus organizaciones en el manejo de las áreas del SPNN. Sólo algunas de estas propuestas fueron recogidas en el proyecto de decreto ley puesto a consideración por parte de PNN en el año 2017.

Por su parte, el proyecto de decreto propuesto por la delegación campesina en la Mesa de Concertación Nacional enfatiza las medidas de manejo del conflicto territorial, en la permanencia de las poblaciones campesinas en las áreas, haciendo ajustes normativos para el efecto en materia de actividades permitidas, usos y creación de instrumentos que permitan sistemas agrarios sostenibles en las áreas protegidas. Si bien no contempla que esta sea la única opción de manejo del conflicto, condiciona la compra de tierras, mejoras y otros derechos, así como la reubicación a la voluntad de la población campesina, estableciendo como consecuencias indemnizaciones y compensaciones.

El proyecto resultante de las discusiones en el marco de la CSIV, aunque no logró ser acordado por sus miembros, intenta equilibrar su énfasis entre los acuerdos transicionales con garantías de bienestar y buen vivir para las comunidades campesinas, hasta tanto se planteen soluciones de Estado estables y duraderas y los instrumentos requeridos para potencializar el proceso de saneamiento de las áreas del SPNN a partir de la compra de tierras, mejoras y otros derechos, el desmonte de las actividades no permitidas y la reubicación de la población campesina.

Finalmente, el proyecto dado a conocer en las últimas semanas por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, hace una apuesta para regular los acuerdos entre PNN y las comunidades locales en condiciones de vulnerabilidad, acuerdos que ya han venido siendo suscritos en las áreas protegidas. Además, el proyecto se ocupa de una situación compleja relacionada con el deterioro de la infraestructura que habitan o utilizan estas comunidades, regulando una nueva autorización para el efecto.

b. Evolución y avance de las posturas normativas

En una primera línea de tiempo (Ver Figura 1) se pretende evidenciar el avance del marco normativo más relevante para la problemática de uso, ocupación y tenencia, incorporando las propuestas normativas, a pesar de que las mismas no hayan sido expedidas. Lo anterior para efectos de ilustrar su evolución.

Figura 1. Línea de tiempo marco normativo relevante para la problemática de uso, ocupación y tenencia
Fuente: Elaboración propia

Una segunda línea de tiempo da cuenta de los principales aspectos de los análisis jurídicos estudiados, evidencia la evolución y el avance de las posturas normativas, principalmente las institucionales en cabeza de Parques Nacionales Naturales durante los últimos doce años, así como las propuestas normativas elaboradas para atender dicha problemática (Ver Figura 2).

En las líneas de tiempo se incluye como un punto referente fundamental la Política de Participación Social en la Conservación presentada en el año 1999 ante el Consejo Nacional Ambiental, presidido por el entonces Ministerio del Medio Ambiente. En esta se planteaba

como apuesta un modelo conceptual de conservación de las áreas protegidas no excluyente de la ocupación y usos humanos, a partir de la sostenibilidad de tales usos, sin descartar la adquisición de tierras y la reubicación efectiva como mecanismo a aplicar. Lo anterior permite ilustrar cómo después de su definición, los análisis jurídicos elaborados ya en su fase de implementación partieron de posturas jurídicas mucho más restrictivas.

Es así como en el año 2006 y hasta el 2007, PNN, a partir de las consultorías generadas y publicadas (Ponce de León Chaux 2017), sostuvo la inexistencia de conflicto entre derechos, considerando a su juicio que los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios debían hacerse efectivos fuera de estas áreas protegidas. Lo anterior fundando en la afirmación según la cual las áreas protegidas del SPNN fueron concebidas sin ocupación humana. En ese momento y buscando brindar alternativas se propone un ajuste normativo de rango reglamentario que permita la vinculación de ocupantes en acciones de restauración ecológica, lo que genera unas excepciones a ciertas prohibiciones relacionadas con tales acciones. Al mismo tiempo la propuesta distingue aquellas prohibiciones de funcionamiento de las áreas que aplican a los visitantes, descartando su aplicación a los habitantes permanentes de las áreas.

Sin que mediaran los ajustes normativos propuestos en el análisis anterior, y a partir de los criterios políticos para el trabajo con campesinos definidos en Iguaque en mayo de 2005, PNN expide la Resolución 247 de 2007, en la cual define los lineamientos para la vinculación temporal de campesinos ocupantes a las actividades de recuperación de las áreas por ellos alteradas. Esta vinculación se prevé a partir de acuerdos a largo plazo, de carácter interinstitucional, bajo la premisa de una reubicación fuera del área, durante o después de la restauración.

Posteriormente, en el año 2012, PNN gestiona y coordina el Acuerdo Para la Prosperidad No. 79, llevado a cabo en Santa Marta, con el único objetivo de discutir con el Presidente de la República y las entidades competentes, las dificultades que enfrentan las comunidades asentadas al interior de las áreas protegidas por falta de atención de sus necesidad básicas, así como el mejoramiento de su calidad de vida y de las áreas protegidas objeto de transformación acelerada. Allí el Gobierno Nacional reconoce la existencia de poblaciones campesinas asentadas dentro de los PNN y la imposibilidad jurídica de acceder a proyectos productivos y formalizar la tenencia de sus tierras, ni recibir atención integral del Estado que permita el mejoramiento de la calidad de vida.

A partir de ese acuerdo, PNN avanza en el estudio de alternativas de solución de esta problemática y entre los años 2015 y 2016 genera al interior de la SGMAP varias propuestas normativas, que contrario a lo sostenido en el año 2006, sí reconocen una tensión entre derechos constitucionales protegidos y proponen su armonización a partir de un régimen transicional y unos acuerdos de regularización, que reconozcan relaciones tradicionales de las comunidades con sus entornos, promuevan actividades compatibles y permitidas, y atiendan a los objetivos de conservación del área. Al mismo tiempo, estas propuestas incluyen mecanismos de participación de las comunidades campesinas y sus organizaciones en el manejo de las áreas del SPNN.

Figura 2. Línea de tiempo análisis jurídicos y propuestas normativas UOT
Fuente: Elaboración propia

No obstante lo señalado por el Gobierno en el APP 79 y por las propuestas normativas construidas al interior de la SGMAP, en el mes de octubre del año 2016 PNN genera una circular interna a partir de la cual se dan orientaciones sobre la "Estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia", la cual reconoce como propósito principal de las actuaciones de la entidad en materia de uso, ocupación y tenencia frenar el deterioro de los ecosistemas y asegurar su restauración, dejando por fuera de este propósito principal el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones campesinas asentadas al interior de las áreas protegidas. Al mismo tiempo, y en contraste con el modelo conceptual de conservación planteado en la Política de Participación Social construida en esa entidad en el año 1999, PNN sostiene que no es compatible el uso, ocupación y tenencia campesina sin justo título con la protección de las áreas del SPNN.

Siguiendo esta postura, en febrero del 2017 PNN propuso un proyecto de decreto ley, enfocado principalmente en mecanismos que faciliten el saneamiento de las áreas del SPNN, el desmonte de actividades no permitidas y la reubicación de la población campesina, partiendo nuevamente del concepto de áreas protegidas sin intervenciones humanas campesinas. No obstante, retomando lo dispuesto en la resolución 247 de 2007 y algunos aspectos de las propuestas normativas de la SGMAP, se propone como mecanismo transitorio la celebración de acuerdos sobre actividades permitidas hasta tanto se reasenten las comunidades o se saneen las áreas.

Como reacción a esta propuesta presentada por PNN, en mayo del 2017 la delegación campesina de la Mesa Nacional de Concertación propone un decreto ley, diametralmente opuesto a lo planteado por PNN, que dispone la permanencia de las poblaciones campesinas en las áreas y para ello propone ajustes normativos de actividades permitidas, usos y la creación de instrumentos que permitan sistemas agrarios sostenibles. Esta propuesta, que ha sido la única presentada por los campesinos por lo que resulta imposible su contraste con otras, plantea la compra y reubicación como voluntarias, sujetas a indemnizaciones y compensaciones. Al mismo tiempo considera mecanismos como la realinderación y la recategorización de las áreas del SPNN, para garantizar los derechos de sujetos de reforma agraria, resultado de un proceso de actualización periódico de las áreas protegidas. Además, plantea instancias y mecanismos de comanejo de las áreas con las comunidades campesinas.

En mayo del 2017, en el marco de la CSIV, PNN evidenció cambios fundamentales frente a las posturas jurídicas sostenidas hasta ese momento, llegando a contemplar en el proyecto acuerdos transicionales con garantías de bienestar y buen vivir para las comunidades campesinas, hasta tanto se planteen soluciones de Estado estables y duraderas. Lo anterior junto a instrumentos para potencializar el proceso de saneamiento de las áreas del SPNN, el desmonte gradual de las actividades no permitidas y la reubicación voluntaria. Igualmente, el proyecto consideró acuerdos que garantizan la transición hacia sistemas de conservación, cuya definición debía ser concertada entre PNN y los campesinos, así como disponía de la participación directa de las comunidades en la implementación de las acciones contenidas en la propuesta de norma.

Esta propuesta no contó con el consenso al interior de la CSIV por lo que no fue tramitada y expedida por le Gobierno Nacional, sin embargo, contiene importantes disposiciones que guardan relación con lo planteado en su momento por PNN en la Política de Participación Social en la Conservación. Además, abre la puerta a la discusión a nivel técnico de la compatibilidad de usos sostenibles campesinos y su ocupación, con la conservación efectiva de las áreas. Algunos de ellos son: mecanismos transicionales, sistemas agrarios sostenibles, instrumentos de saneamiento y reubicación, incluso esta voluntaria, participación en el manejo.

No obstante, las discusiones sostenidas al interior de la CSIV en julio de 2017, PNN da respuesta oficial a la propuesta normativa presentada por la delegación campesina, sosteniendo que las áreas del SPNN están protegidas constitucionalmente, tiene vocación de perpetuidad, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y por lo tanto no pueden ser afectadas ni por el legislador, ni por la administración. En el oficio PNN reconoce a la población campesina como sujeto de protección constitucional y el acceso a la tierra, vivienda, entre otros, como derechos igualmente protegidos. Reconoce igualmente la tensión de derechos constitucionales y la necesidad de armonización en casos concretos, sin sacrificar o anular ninguno. No obstante, reitera la primacía de la protección de las áreas del SPNN y señala de nuevo que la garantía de estos derechos de los campesinos en las áreas conllevaría actividades no permitidas y sacrificaría uno de los derechos en conflicto, por lo que no resulta admisible.

En este punto es evidente que PNN cierra la posibilidad de establecer a nivel técnico y no jurídico, la compatibilidad entre los usos sostenibles campesinos y su ocupación, con la conservación efectiva de las áreas protegidas y su protección jurídica constitucional.

Con posterioridad a la propuesta normativa elaborada por la delegación campesina y sometida a discusión en mayo de 2017, en el mes de agosto del mismo año tal delegación da a conocer el análisis que sustenta esa propuesta. Este no se enfoca en el marco normativo actual, que da lugar a las prohibiciones que tornan incompatible la permanencia de poblaciones campesinas con el régimen jurídico del SPNN, sino en planteamientos de instrumentos internacionales referenciados en el documento, dentro de los cuales se resalta el Convenio sobre la Diversidad Biológica. A partir de estos se plantea la necesidad de avanzar en ajustes legales que reconozcan la compatibilidad de actividades agropecuarias sostenibles, garanticen la permanencia de la población campesina y su atención a través de infraestructura social básica y comunitaria, y contemplen finalmente la adjudicación de baldíos al interior, sujeta a condiciones ambientales que garanticen la protección de las áreas.

En diciembre del 2017, PNN a partir de un memorando interno se pronuncia específicamente frente a los acuerdos entre PNN y la población campesina, señalando que estos son imperativos, y por tanto deben versar sobre el desarrollo de las actividades permitidas (conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control). Además, en aquellos casos en los cuales se realicen con ocupantes en condición de vulnerabilidad, se deben considerar sus necesidades de subsistencia, en el entretanto se concretan las soluciones definitivas de Estado que permitan su estabilización en territorios aptos para su desarrollo.

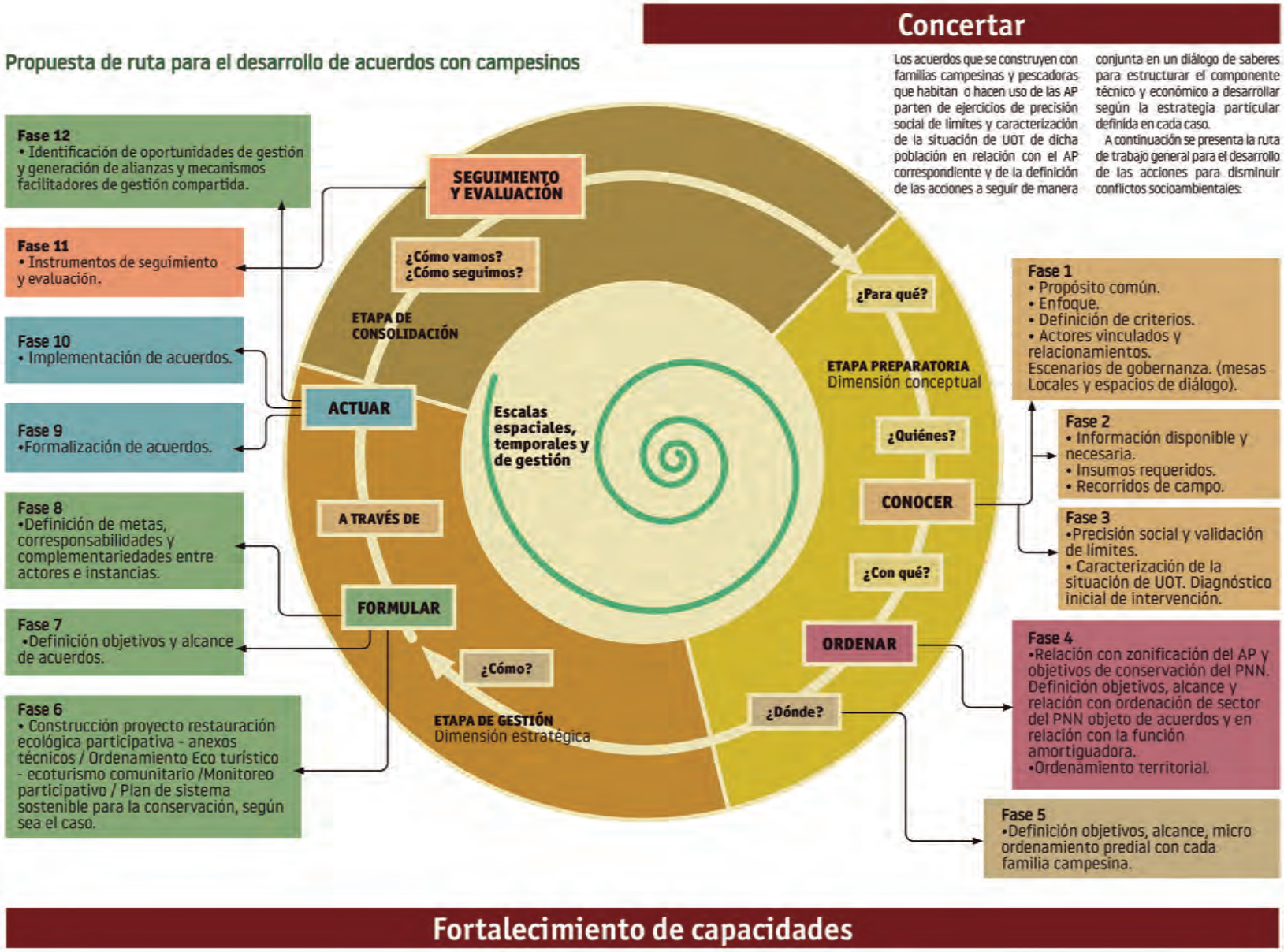

Figura 3. Ruta para la generación de acuerdos

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia 2019.

De esta manera, PNN avanza en la construcción de lineamientos de política que permitan orientar los acuerdos que se vienen suscribiendo con la población campesina para el desarrollo de actividades permitidas, tales como restauración ecológica y ecoturismo, entre otras. Para la celebración de estos acuerdos, PNN ha utilizado la ruta que se ilustra en la Figura 3.

Es este instrumento el que regula la última propuesta normativa conocida a partir de la publicación reciente para consulta pública por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por su rango reglamentario se limita a establecer condiciones y salvaguardas frente a estos acuerdos, al considerarlos como medidas especiales y transitorias para garantizar el desmonte gradual y progresivo de las actividades no permitidas. Al mismo tiempo, la propuesta se ocupa de crear una autorización para el mantenimiento, reparación y adecuación de infraestructura con la finalidad de prevenir o evitar el daño en la vida, la salud y la integridad física de las personas.

c. Aspectos objeto de regulación

Como se evidencia en los análisis jurídicos y en las propuestas normativas construidas hasta ahora por parte de Parques Nacionales Naturales y de la delegación campesina, las regulaciones se orientan a implementar planteamientos de política de cada una de las partes. En el caso de Parques Nacionales Naturales, la apuesta política se enfoca en potencializar el saneamiento de las áreas protegidas respecto de la propiedad privada y la reubicación de la población campesina afuera de las áreas.

Por otro lado, la delegación campesina le apuesta a una decisión de política que se implemente a partir de una regulación normativa basada en la permanencia de las poblaciones campesinas al interior de las áreas, buscando su bienestar y buen vivir gracias al ejercicio pleno de sus derechos y de la atención integral del Estado. Las diferencias de fondo entre estas apuestas políticas impiden construir un marco normativo en consenso; no obstante, la revisión de las propuestas nos permite visibilizar los aspectos que las partes identifican que deben ser objeto de regulación jurídica.

La totalidad de las propuestas construidas y revisadas hasta ahora, plantean desarrollar normativamente alternativas frente a los **usos** actualmente realizados por las poblaciones campesinas asentadas, algunas en términos de regular esos usos y llevarlos a la sostenibilidad, lo que podríamos asimilar como una reconversión; mientas que otras por su parte plantean la necesidad de llevar a las comunidades campesinas a ejecutar usos y actividades permitidas, lo que podríamos denominar como sustitución[9].

9 A partir de las definiciones contenidas en la Resolución 0886 de mayo de 2018, expedida por el MADS en la cual se adoptan los lineamientos en materia de páramos.

En este punto, el decreto ley discutido en el marco de la CSVI consideró los acuerdos para mantener o mejorar el estado de conservación de las áreas y contribuir al bienestar y buen vivir de las comunidades campesinas, a partir del diseño de sistemas de conservación, cuya definición se previó como conjunta entre PNN y los campesinos. Así, fue concebido como mecanismo de transición para avanzar progresivamente hacia la recuperación, rehabilitación y restauración ecológica de las áreas, contemplando igualmente dentro de las finalidades de los acuerdos, el desmonte gradual de las actividades no permisibles.

No obstante, la propuesta de la delegación campesina planteaba un instrumento denominado Régimen especial de manejo con campesinos, para la planificación y el comanejo de las áreas protegidas, en cuyo marco se plantea la reconversión productiva hacia sistemas agrarios sostenibles para la conservación, buscando hacer compatible la conservación de la diversidad biológica y cultura y las necesidades productivas de las comunidades campesinas.

En el caso de la **ocupación**, entendida como las condiciones de habitabilidad que requiere la permanencia de población en las áreas protegidas, si bien se aborda en las propuestas institucionales y campesinas, su desarrollo es más modesto que el de los usos en las propuestas institucionales. En esta materia la propuesta campesina plantea la garantía de condiciones de habitabilidad y de servicios básicos, que llevan a que la ocupación campesina no se considere como invasiva sino se estabilice, de allí que incluso plantee un nuevo instrumento denominado Plan de Desarrollo, el cual deberá ser estructurados por las propias comunidades con apoyo técnico de las entidades competentes.

Por su parte, la apuesta institucional ha contemplado la posibilidad de autorizar adecuaciones o la reparación de infraestructura existente, siempre y cuando no altere o cause un deterioro grave a los recursos naturales renovables y al ambiente o introduzcan modificaciones considerables al paisaje y valores de conservación de las áreas protegidas. Sin embargo, no contempla lineamientos sobre la procedencia de construcciones nuevas de otro tipo de infraestructura como escuelas, centros de salud, carreteras, entre otras.

El disenso en este punto se torna más extremo con el planteamiento por parte de la delegación campesina de escenarios de realinderación, revisión de límites y recategorización. Estas figuras, según la propuesta campesina, tendrían lugar en caso de que la permanencia en las áreas protegidas se concrete en cascos urbanos o se desarrolle en escenarios ya transformados donde no se evidencien objetos de conservación.

Este punto es sin duda el que mayores desacuerdos puede generar en el proceso de construcción de la política, bajo el entendido de que las poblaciones campesinas reivindican un poblamiento legítimo de estas áreas y un arraigo cultural a esos territorios, mientras que la institucionalidad pone de presente la imposibilidad de generar procesos de estabilización de la población que no pongan en riesgo la protección de las áreas. En este punto se polariza la discusión entre las partes hacia la permanencia de las áreas protegidas o hacia la permanencia en esos territorios de las comunidades campesinas.

De la misma manera, en el caso de la **tenencia** de la tierra, entendida como la relación jurídica con la tierra que garantiza seguridad de la persona frente a la misma, su regulación en las propuestas construidas ha sido disímil. Para PNN la inalienabilidad de las áreas del sistema hace que ni legal, ni reglamentariamente se requiera o proceda reglar este aspecto. Por otra parte, la propuesta campesina sí plantea el reconocimiento jurídico de una relación y de unos derechos de los campesinos sobre la tierra, a partir de la formalización de la tenencia y de la constitución de zonas de reserva campesina. Este aspecto también desata profundos desacuerdos, que no han sido resueltos a nivel de política pública, y por lo tanto no podrán generar consenso a nivel jurídico o normativo.

En esta materia las propuestas normativas sí han coincidido en la necesidad de ajustar la regulación aplicable en materia de **mejoras**, entendidas como las edificaciones o construcciones y plantaciones levantadas en un predio. El ajuste propuesto en ambos casos ha estado dirigido a modificar la imposibilidad reglamentaria existente en la actualidad de reconocer mejoras a campesinos realizadas con posterioridad a 1977, para las áreas hasta ese momento declaradas, y a la declaratoria de las áreas protegidas, de aquellas constituidas posteriormente. Un desacuerdo fundamental en este punto es el reconocimiento o no como mejoras a aquellas asociadas a los cultivos ilícitos.

Otro aspecto que ha sido abordado por las propuestas normativas construidas hasta ahora es el de la **participación en el manejo**, principio fundante de la Política de Participación Social en la Conservación. Aunque PNN, a través de la SGMAP, ha elaborado propuestas en este sentido, las mismas no han sido incorporadas con mayor detalle en los proyectos normativos discutidos con las organizaciones campesinas. Por su parte, estas últimas han generado propuestas frente a este tema, que inclusive se proponen impactar la estructura interna de Parques y que prevén instancias en distintos niveles de gestión y con alcances considerables.

Lo relacionado con la aplicación de la **facultad sancionatoria** también ha sido considerado, tanto por Parques Nacionales como por la delegación campesina, como un tema a regular. Con rango legal, PNN ha propuesto como causal de suspensión de los procesos sancionatorios la celebración de acuerdos y su cumplimiento como causal de cesación del procedimiento o eximente de responsabilidad. A nivel reglamentario, por su parte, una de las propuestas plantea circunscribir el ejercicio de la facultad sancionatoria a las actividades no permitidas que han sido realizadas excediendo los acuerdos.

Del otro lado, la delegación campesina, al proponer el ajuste del régimen jurídico de las áreas protegidas, incluye una disposición según la cual los campesinos no podrán ser judicializados, ni sancionados administrativamente por los usos planteados como permitidos. Este punto no plantea una evidente diferencia entre las partes, no obstante, su alcance es distinto dependiendo de la regulación que aplique en materia de uso y ocupación.

Las propuestas coinciden en regular la **reubicación o reasentamiento y la compra de derechos sobre la tierra**, y aunque en primera instancia resultarían evidente sus diferencias, en este punto es donde la propuesta normativa con rango legal discutida al interior de la CSVI, planteó la mayor probabilidad de consenso. Parques Nacionales llegó a esta instancia con una propuesta cuyo énfasis se centraba en este punto y llegó a consensuar incluso que para

la reubicación o la compra existiera la voluntariedad por parte del campesinado. No obstante, la delegación campesina, además de la voluntariedad, plantea también el reconocimiento de indemnizaciones y compensaciones en caso de aplicar este tipo de instrumentos.

Finalmente, las propuestas plantean regular lo relacionado con **recursos financieros y presupuestales** para su implementación. En este punto PNN mantiene una posición muy conservadora en términos de sujetarse al marco de gasto de mediano plazo asignado por el Gobierno Nacional, mientras que la delegación campesina incorpora disposiciones en materia de nuevos recursos presupuestales orientados a la definición de partidas presupuestales específicas e incluso recursos de regalías.

Atendiendo al énfasis de cada una de las partes, las propuestas desarrollan de manera particular algunos temas adicionales. Es así como PNN ha considerado necesario establecer excepcionar la aplicación de prohibiciones para el desarrollo de actividades permitidas, como es el caso de las acciones de restauración. Igualmente, ha considerado necesario distinguir aquellas prohibiciones que, en relación con el funcionamiento y la organización de las áreas, aplican a los visitantes, a diferencia de las que se aplican a los habitantes de las áreas.

PNN ha planteado igualmente regular lo relacionado con la **caracterización** del uso, ocupación y tenencia de la tierra, a partir de un sistema de información determinante para el desarrollo de los acuerdos. Consecuente con su énfasis, PNN ha consagrado en sus propuestas, disposiciones normativas que faciliten avanzar en la compra de predios y mejoras al interior de las áreas protegidas, tales como el **saneamiento de la falsa tradición**, disposiciones en materia de **avalúos** que incentiven la conservación, así como la aplicación de otros **incentivos a la conservación** a la población que realice actividades permitidas o haya suscrito acuerdos con la institución. Estas disposiciones también hicieron parte de la versión discutida en el marco de la CSVI.

Un aspecto planteado exclusivamente en la propuesta de la delegación campesina tiene que ver con disposiciones para prohibir la judicialización o la sanción administrativa cuando los campesinos se encuentren en procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. En este punto la propuesta también prohíbe la erradicación forzada en veredas donde haya acuerdos de erradicación voluntaria.

La última propuesta construida por el Ministerio plantea un tema adicional: la autorización para la reparación, adecuación y mantenimiento de infraestructura existente. Este aspecto había sido desarrollado en una de las propuestas normativas elaboradas por la SGMAP y su revisión recomendada por Henao (2018).

En síntesis, existe consenso entre PNN y la delegación campesina en la necesidad de regular normativamente, sin perjuicio de desacuerdos en el contenido de la regulación, el uso, la ocupación, la tenencia de la tierra, la caracterización de estas, las mejoras, la facultad sancionatoria, la reubicación y la compra, los avalúos, la participación en el manejo de las áreas protegidas, los incentivos a la conservación y la definición de recursos para la implementación de las propuestas normativas.

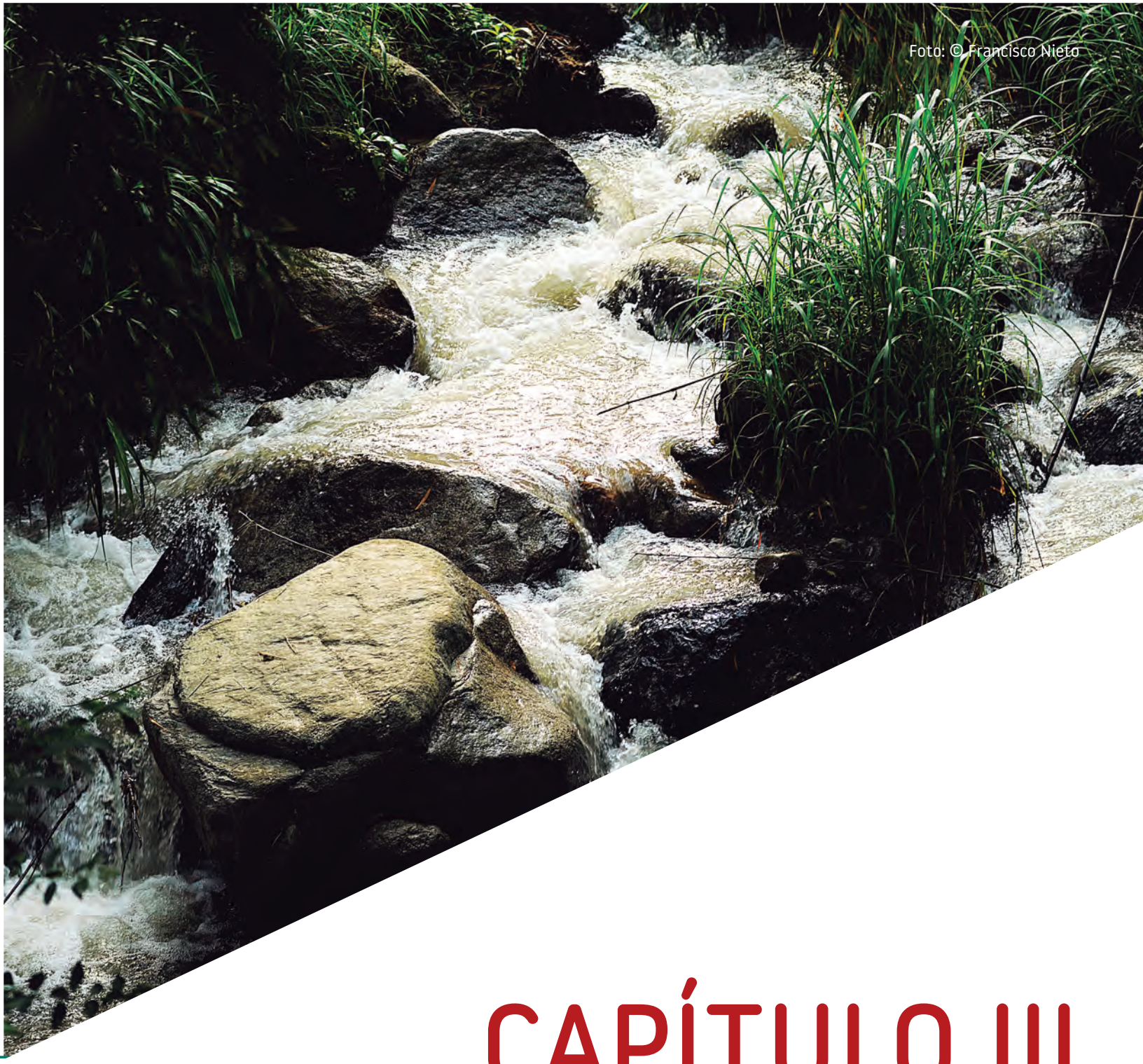
Foto: © Francisco Nieto

CAPÍTULO III

1. Recomendaciones

El marco jurídico colombiano reguló desde hace varias décadas la conservación de espacios y recursos naturales; no obstante, el Convenio sobre la Diversidad Biológica firmado en el marco del Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992 y adoptado por el Congreso de la República mediante Ley 165 de 1994, es el referente legal más reciente en esta materia e incorpora en nuestra legislación por primera vez el concepto de área protegida.

Este Convenio parte de reconocer el valor intrínseco de la diversidad biológica, así como sus valores sociales, económicos y culturales, entre otros, y afirma que su conservación es de interés común de toda la humanidad. El acuerdo fue precisamente el resultado de la preocupación de los países que forman parte de las Naciones Unidas por la "considerable reducción de la diversidad biológica como consecuencia de determinadas actividades humanas"; no obstante, reconoce igualmente una "estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos" (Ley 165 de 1994, Preámbulo).

A partir de estas consideraciones, y después de reconocer como prioridad básica y fundamental el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza, se plantea como objetivos "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" (Ley 165 de 1994, artículo 1).

Para ello define distintas estrategias, entre ellas las referidas a la conservación in situ, dentro de las cuales está el establecimiento de un sistema de áreas protegidas o simplemente áreas en donde se tomen medidas especiales para la conservación. En las zonas adyacentes a estas áreas protegidas, y con miras a aumentar su protección, se plantea promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible. Al tiempo define que los estados deben procurar establecer condiciones para armonizar los usos actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica trasciende entonces las visiones tradicionales conforme las cuales la conservación de la fauna, la flora y las bellezas escénicas exige la delimitación de sitios que se mantengan ajenos a las intervenciones humanas y bajo la vigilancia oficial o gubernamental[10], y hace un llamado a reconocer, al lado de la preservación y la restauración, el uso sostenible como una forma de conservar la biodiversidad, además de asignar un papel activo no sólo a las instituciones gubernamentales sino a las comunidades locales.

En el marco de la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes de este Convenio, llevada a cabo en el 2010, se aprobó el Plan Estratégico 2011-2020, el cual se acompaña de un conjunto de 20 metas agrupadas en cinco objetivos estratégicos, uno de ellos mejorar la situación de diversidad biológica. Dentro de estas metas vale la pena resaltar la 11, según la cual "Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios."

Esta meta contempla varios elementos, unos cuantitativos y otros cualitativos. Llama la atención que su administración eficaz y equitativa anteceda a la representatividad ecológica y a la conectividad de los sistemas de áreas protegidas. Este concepto, denominado por la UICN como la buena gobernanza, es ampliamente desarrollado en el documento de Borrini-Feyerabend et al. (2014) publicado por esta organización.

La gobernanza de las áreas protegidas es definida en este documento como "Las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados" (Borrini-Feyerabend et al. 2014, 10). Al tiempo el documento presenta las razones que hacen necesario centrar la atención en este concepto: "• La gobernanza es el principal factor para determinar la eficacia y eficiencia de la gestión. • La gobernanza es un determinante de la pertinencia y la equidad de las decisiones. • La gobernanza puede garantizar que las áreas protegidas sean mejor integradas por la sociedad" (Borrini-Feyerabend et al. 2014, xii).

La construcción de ese trabajo, que hace parte de una serie de Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, estuvo sustentada en unas premisas básicas, dentro de las cuales se resalta aquella según la cual "Un escenario de gobernanza es apropiado solamente cuando se ha diseñado a la medida de las especificidades del contexto y es eficaz para ofrecer resultados duraderos de conservación, beneficios para la subsistencia y respeto

10 Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América. 1940

de los derechos. Los contextos ecológicos, históricos y políticos, y la variedad de visiones de mundo, valores, conocimientos, habilidades, políticas y prácticas que contribuyen a la conservación deberían verse reflejados en distintos regímenes de gobernanza en las diferentes regiones y países, e incluso entre diferentes áreas protegidas dentro del mismo país" (Borrini-Feyerabend et al. 2014, xii).

A partir de esta y otras premisas, se definen los principios de la buena gobernanza de las áreas protegidas, que, a juicio de sus autores, "da a los gobiernos la oportunidad de comprometer a los titulares de derechos e interesados en discusiones que deberían conducir a formas más justas de compartir los costos y los beneficios de las áreas protegidas", concluyendo que "la buena gobernanza es buena para la gente y para la conservación" (Borrini-Feyerabend et al. 2014, 58). Este es un propósito que debería guiar la solución al conflicto por uso, ocupación y tenencia de la tierra por comunidades campesinas habitantes de las áreas del SPNN.

Al mismo tiempo, con el objetivo de "producir beneficios para todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible" (FAO 2012, 1), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.

Con estas directrices se busca "contribuir a la mejora y a la elaboración de los marcos de políticas, así como los marcos jurídicos y organizativos a través de los cuales se regulan los derechos de tenencia sobre dichos recursos" (FAO 2012, 1), por lo que resultan fundamentales para plantear estas recomendaciones para la política pública que atienda la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra por parte de comunidades campesinas que habitan las áreas del SPNN.

Su estructura se define en siete partes: 1. Postulados preliminares. 2. Asuntos generales (principios de aplicación). 3. Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia. 4. Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia. 5. Administración de la tenencia. 6. Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia. 7. Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación. Dentro de los asuntos generales se definen los principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, que resultan orientadores de los aspectos específicos abordados posteriormente.

Las recomendaciones que en aspectos jurídicos se plantean en este documento, están estructuradas a partir de tales principios rectores, particularmente los principios de aplicación de las directrices. También se consideran los principios de la buena gobernanza de las áreas prote-

gidas, que hacen parte de las Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas definidas por la UICN. La orientación de estos principios se acompaña de la referencia directa a las disposiciones constitucionales que en el mismo sentido hacen parte del marco constitucional colombiano, sustentando de esta manera cada una de las recomendaciones en el derecho propio.

La Asamblea Nacional Constituyente en la que el pueblo de Colombia, a través de sus delegatarios, promulgó la Constitución Política de 1991, reconoció en ella un propósito solemne: asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Para ello previó como finalidad del marco jurídico, que calificó a su vez como democrático y participativo, la garantía de un orden político, económico y social justo.

Esta manifestación contenida en el preámbulo antecede todo su cuerpo normativo, determinando de esta manera los cimientos del arreglo político allí construido y definiendo claramente la razón de ser de cada una de sus disposiciones, por lo que la interpretación de su contenido y alcance debe orientarse a hacer realidad esos propósitos del pueblo. De allí la importancia de sustentar las siguientes recomendaciones en la aplicación efectiva de la Constitución Política.

Recomendación 1. Reconocimiento de una tensión de derechos de contenido y rango constitucional

Principio 1. Dignidad humana: Reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.

El respeto a la dignidad humana es un principio fundante de la Constitución Política de 1991, el cual está consagrada en su primer artículo. En la misma norma y con la misma característica se reconoce la prevalencia del interés general. Lo anterior tiene implicaciones jurídicas muy relevantes pues como lo ha señalado la Corte Constitucional: “los principios constitucionales… consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por legislador como por el juez constitucional”. Continúa la Corte afirmando que un principio constitucional “jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional” (Corte Constitucional, Sentencia T 406 de 1992).

Por lo anterior, es necesario reconocer en la problemática relacionada con el uso, ocupación y tenencia de la tierra por parte de comunidades campesinas asentadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, un problema de complejidad constitucional. Las comunidades campesinas, en su gran mayoría en condiciones de vulnerabilidad, han visto limitada

la garantía efectiva de sus derechos fundamentales, humanos y sociales al encontrarse asentadas en áreas de especial importancia ecológica, fundamentales para el bienestar común, cuya protección también resulta legítima. La dignidad humana representada en las familias campesinas habitantes de estas áreas protegidas y el interés general que legitiman la protección de estos espacios naturales, generan una tensión de disposiciones y derechos constitucionales.

Los análisis jurídicos revisados han documentado ampliamente esta tensión de derechos. En la actualidad, contrario a lo ocurrido en los primeros estudios jurídicos, Parques Nacionales Naturales de Colombia reconoce su existencia, no obstante, las soluciones que propone la entidad, así como las que han sido planteadas por los delegados de las organizaciones campesinas, llevan implícitas la primacía de un derecho sobre el otro, de allí que hasta la fecha haya resultado imposible generar un consenso entre ellos.

El quinto principio de la buena gobernanza de las áreas protegidas planteado en las Directrices para buenas práctica de la UICN, denominado Justicia y derechos, plantea precisamente la necesidad de garantizar que la conservación de las áreas protegidas se lleve a cabo a partir del reconocimiento de la dignidad humana y no pueda implicar tratos humillantes o daño a las personas.

Es por esto que la primera **recomendación** se dirige a que la política pública que defina las formas de atender esta problemática debe partir del reconocimiento de su complejidad constitucional, por lo que no puede implicar soluciones absolutas o extremas que sacrifiquen la dignidad de las poblaciones campesinas vulnerables, así como tampoco la protección efectiva de áreas que albergan valores naturales excepcionales para los colombianos.

Los actores estatales que concurran, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales en la definición de esta política, deben orientar su accionar a la armonización de estos principios fundantes del Estado Social de Derecho, sin sacrificar de manera innecesaria uno de ellos para satisfacer el otro. En cualquier caso, la dignidad como personas de los campesinos y sus derechos humanos deberán ser garantizados, buscando alternativas de política pública que permitan que esto ocurra sin deteriorar los valores ambientales que salvaguardan las áreas protegidas del SPNN.

Recomendación 2. Política pública de Estado para el SINAP claramente definida y públicamente difundida

Principio 8. Transparencia: Definición clara y amplia difusión de las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y amplia difusión de las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.

El primer artículo de nuestra Carta Política consagra que Colombia es un Estado social de derecho. Este modelo estatal tiene importantes alcances (Madriñan 1997), dentro de los cuales se destaca su contraposición a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (Díaz 1986). El arreglo constitucional establecido en la Constitución se caracteriza por la división de poderes, asignando a cada uno de ellos sus funciones y definiendo al mismo tiempo controles en su ejercicio.

Es así como al Congreso (Art. 150 C.P) le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas las interpreta, reforma y deroga. Por su parte, al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, le han sido definidas sus funciones en el artículo 189 de la Carta, dentro de las cuales se destaca la de ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.

A los ministerios, por su parte, les compete la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. En este marco les ha sido asignada la función de participar en la formulación de la política del gobierno en los temas que le corresponda, así como en su implementación. Esta disposición contenida en la Ley 489 de 1997 plantea un alcance evidente a las políticas formuladas por el ejecutivo, como políticas de gobierno, en cuya implementación deben concurrir principalmente las autoridades con funciones administrativas. La ejecución de programas propios de un Ministerio corresponde a las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, las cuales cuentan con autonomía administrativa y financiera definida por la Ley (Art. 67 Ley 489 de 1998).

Mencionar este marco de competencias resulta necesario para sostener que la definición de una política pública para resolver la problemática de uso, ocupación y tenencia campesina en el interior de las áreas del SPNN, no está en cabeza de Parques Nacionales Naturales de Colombia, unidad administrativa especial sin personería jurídica encargada entre otras, de la administración y manejo de las áreas del mencionado sistema, como tampoco está en cabeza de las organizaciones sociales representantes de comunidades campesinas, si bien la participación activa, libre e informada de estos dos actores, resulta fundamental para la comprensión real de la problemática a resolver y la construcción de propuestas que alimenten la política.

Precisamente uno de los principios de la buena gobernanza de las áreas protegidas (UCIN) es la responsabilidad y rendición de cuentas, que plantea la necesidad de garantizar que los roles y las responsabilidades en materia de áreas protegidas sean claras y no se concentren los poderes en una única autoridad.

El mandato del Acuerdo para la Prosperidad No. 79 fue el de conformar una mesa de trabajo para abordar la temática de ocupación de estas áreas protegidas con miras a generar una política de tierras en esta materia. Al ser un compromiso del ejecutivo, cabría concluir que se

trataba de una política de gobierno; no obstante, no incluyó la vinculación de los Ministerios a los cuales les corresponde participar desde sus competencias en esta tarea. El compromiso fue asumido por Parques Nacionales, delegados de algunas organizaciones campesinas y por algunas otras entidades públicas como el antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), hoy ANT, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), todas entidades que participan en cierta medida en la planeación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos, que concurrieron a la Mesa de Concertación Nacional conformada en noviembre del 2014.

Hasta la fecha, no existe una propuesta de política pública en esta materia resultado de la mesa de trabajo, no obstante, como queda claro en este documento, sí se han generado análisis jurídicos y propuestas normativas sin que se hayan construido, alrededor de las mismas, consensos entre la institucionalidad y la delegación campesina.

La revisión de los análisis jurídicos realizados permite evidenciar diversas interpretaciones jurídicas en torno al marco normativo que sustenta los planteamientos o apuestas políticas por parte de la institucionalidad gubernamental y por parte de las delegaciones campesinas, las cuales hasta ahora siguen siendo diametralmente opuestas. Lo anterior sin perjuicio de propuestas transitorias que buscan algunas alternativas de manejo al conflicto presente en las áreas protegidas.

Vale la pena señalar que esta problemática no es exclusiva de las áreas del SPNN, sino que se extiende a otro tipo de categorías de áreas protegidas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que su construcción debe tener un rango de acción más amplio.

Es precisamente lo anterior lo que sustenta la segunda **recomendación**, dirigida a la necesidad de definir con claridad una política pública y la legislación consecuente con ella, que establezca el marco de acción a partir del cual se brindarán soluciones a la tensión constitucional evidenciada, no sólo para las áreas del SPNN sino para aquellas del SINAP que presentan la misma problemática. Esta exige para su solución la concurrencia del Estado en su conjunto y no su discusión exclusiva al interior del Gobierno Nacional como ha ocurrido hasta ahora, con contadas excepciones en las que el poder judicial, encabezado incluso por la Corte Constitucional, ha intervenido para la atención de casos concretos (Corte Constitucional, Sentencias T 282 de 2012, T 806 de 2014 y T 606 de 2015). La respuesta a esta tensión constitucional compromete también competencias constitucionales del Congreso de la República a quien le compete definir las leyes que permitan resolver conflictos entre derechos constitucionalmente protegidos.

El complejo problema constitucional planteado exige una Política de Estado. La formulación de un nuevo Plan de Desarrollo en cuya construcción y adopción concurren el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, constituye una oportunidad para generar ese mandato.

La política deberá ir acompañada de la elaboración y presentación por parte del ejecutivo, y la discusión al interior del legislativo, del marco normativo que se requiera para su implementación, el cual deberá considerar no solamente los mandatos constitucionales.

El segundo principio de la buena gobernanza de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend et al. 2014), denominado "dirección", reconoce la necesidad de brindar orientaciones políticas claras sobre los principales asuntos de interés de las áreas protegidas, principalmente los más controversiales, y garantizar la congruencia de estos con la gestión de las áreas y sus asignaciones presupuestales. Este principio plantea también el reto de garantizar su compatibilidad y coordinación con los planes y las políticas de otros niveles y sectores. La buena gobernanza de las áreas protegidas, según este principio, implica que su gestión se desarrolle a partir de visiones estratégicas de largo plazo, fundamentadas, entre otros aspectos, en el reconocimiento de las complejidades ecológicas, históricas, sociales y culturales singulares de cada contexto.

Recomendación 3. Consulta, participación y mejor gobernanza en la construcción e implementación de la política pública de Estado

Principio 6. Consulta y participación: Establecer relación con, y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones.

Este principio nos lleva de nuevo a la Constitución Política de 1991, la cual en su segundo artículo establece los fines esenciales del Estado, es decir, los propósitos que guían las actuaciones de las instituciones que de él hacen parte. Uno de estos propósitos es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

Al revisar la Política de Participación Social en la Conservación construida en su momento por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), se encuentra que en lo jurídico ésta se sustenta en las nuevas disposiciones constitucionales que enmarcan el Estado social de derecho y que legitiman e incluso a su juicio exigen la participación de la sociedad en la conservación de las áreas protegidas.

Esta Política de 1999 estuvo acompañada de un Plan Indicativo con acciones específicas, algunas de ellas referidas a contribuir a la solución de la conflictividad por uso y ocupación en las áreas protegidas y sus zonas de influencia, tales como recuperar y fortalecer sistemas

agrarios tradicionales y/o sostenibles en las áreas protegidas y sus zonas de influencia, generar acciones concertadas con actores locales para disminuir presiones hacia los ecosistemas y resolver de forma transicional conflictos de uso y ocupación en torno a la conservación y establecer una política de adquisición de tierras y reubicación efectiva.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 reconoce la existencia de un conflicto socio ambiental, asociado al aumento gradual de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo y el uso del suelo por parte de actividades productivas, en áreas diferentes a las de su vocación. Estimó a renglón seguido alrededor de 486 000 hectáreas del Sistema de Parques Nacionales afectadas por un uso y ocupación inadecuados, así como alrededor de 30 000 familias que, aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida. Esta situación permitiría sustentar algunas hipótesis: la falta de implementación de las acciones definidas en la política, su implementación deficiente o la no efectividad de tales acciones, impiden contribuir a la solución de la conflictividad identificada.

Al margen de la hipótesis que corresponda, es preciso reivindicar en este punto el marco conceptual de la política que afirma que los objetivos de conservación de las áreas protegidas deben involucrar a las culturas que han hecho posible esa conservación. Así mismo sostiene que las presiones sobre las áreas protegidas producto de los conflictos sociales y del modelo de desarrollo, sólo podrán transformarse involucrando a los grupos sociales en su conservación.

La existencia de instancias de trabajo permanente como la Mesa de Concertación Nacional y las mesas regionales y locales, evidencian diálogo, discusión y participación de las comunidades campesinas en la gestión de su situación. Tales escenarios deben ser potencializados y fortalecidos, ampliando incluso su alcance y sus miembros, como escenarios que construyan una mejor gobernanza de las áreas protegidas con actores institucionales y sociales, al lado de escenarios que han venido consolidándose con los pueblos indígenas, negros y raizales.

Las decisiones ligadas a la conservación de las áreas protegidas tienen implicaciones directas en las comunidades locales que los habitan; de allí que resulte necesario construir la legitimidad que permita su efectiva aplicación. La capacidad de control y vigilancia existente en las instituciones del Estado jamás resultará tan efectiva y eficiente como el compromiso de las comunidades locales en el cuidado y la protección de estos territorios, a partir del convencimiento pleno del papel de estas áreas en el desarrollo nacional, regional y local.

De allí que esta tercera **recomendación** se dirija a que la política pública de Estado que se defina para resolver el conflicto constitucional alrededor de uso, la ocupación y la tenencia campesina al interior de las áreas del SPNN, no sólo contemple la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de los campesinos y sus organizaciones, sino que dentro de las acciones que se definan en la misma, se establezcan, fortalezcan y amplíen los escenarios que permitan que éstos, y otros actores locales sociales e institucionales, participen de manera efectiva en el manejo y la conservación de estas áreas protegidas.

Tal como lo ha señalado la UICN, una buena gobernanza tiene varios beneficios dentro de los cuales se resaltan: la conservación es más eficaz; hay mayor capacidad de construcción de redes de áreas protegidas que protejan paisajes más amplios; es mayor el ahorro y/o la generación de recursos; los sistemas de áreas protegidas son más resilientes a los cambios institucionales; y más personas se involucran activamente en la conservación. Todo lo anterior permite cumplir las metas de incremento de la cobertura del territorio protegido (Borrini-Feyerabend et al. 2014).

La totalidad de los principios de la buena gobernanza puede nutrir esta recomendación, sin embargo, especial énfasis amerita el primero de estos, "legitimidad y voz", que plantea la necesidad de lograr el compromiso activo de todos los actores sociales de las áreas protegidas, sin discriminación, defendiendo la diversidad y la equidad de género, y manteniendo un diálogo activo en la búsqueda de "consensos para lograr soluciones que respondan, al menos en parte, a las preocupaciones y los intereses de todos" (Borrini-Feyerabend et al. 2014, 59). Para ello el principio plantea también el deber de garantizar información adecuada y suficiente para todos los actores, con referencia especial a grupos vulnerables.

Este principio propende por que la buena gobernanza de las áreas protegidas parta de promover el respeto mutuo entre actores y convierta el respeto a las normas en un asunto de apropiación social y no coercitivo y de sanción.

Recomendación 4. Construcción participativa del diagnóstico para garantizar un tratamiento justo y equitativo en la política pública de Estado

Principio 3. Equidad y justicia: Reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los mismos y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional.

Principio 4. Igualdad de género: Garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario. Los Estados deberían asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital.

Uno de los fines esenciales del Estado social de derecho definido en el primer artículo de la Constitución es precisamente la vigencia de un orden justo. Este concepto, que también hace parte del preámbulo de la Carta, eleva la justicia a valor y propósito determinante en nuestra sociedad. El artículo 13 de la Carta dispone, además, que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Dispone igualmente que el Estado debe promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que incluye la adaptación de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, definiendo una protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

En este punto es oportuno hacer referencia al principio de legitimidad y voz de la buena gobernanza de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend et al. 2014), el cual convoca a buscar el compromiso activo de los actores sociales de las áreas protegidas, previniendo la discriminación y dando un tratamiento especial a grupos considerados vulnerables. Así mismo plantea que la buena gobernanza debe mantener un diálogo activo, en la búsqueda de consensos y soluciones a las preocupaciones y distintos intereses.

El Acuerdo para la Prosperidad No. 79 y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 coinciden en reconocer la existencia de poblaciones campesinas asentadas dentro de los Parques Nacionales, incluso antes de su creación, las cuales, aisladas y buscando los medios para subsistir y en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, no pueden recibir atención integral del Estado, lo que reduce e impide mejorar su calidad de vida. El Plan calcula un número alrededor de 30 000 familias y cerca de 486 000 hectáreas del Sistema afectadas por esta problemática. Por su parte, la delegación campesina analiza los resultados del censo nacional agropecuario y sostiene que al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques se encuentran ubicadas 5 979 viviendas, habitadas por 6 084 hogares y 22 371 personas. Sin embargo, el ejercicio de diagnóstico, caracterización y tipificación de la ocupación que hace parte del acuerdo de voluntades que conforma la Mesa Nacional de Concertación tiene incipientes avances.

El reconocimiento de la existencia de poblaciones campesinas antes de la creación de las áreas protegidas, y en general la historia del poblamiento de estos territorios, son aspectos fundamentales para la definición de la política pública. Al mismo tiempo lo son las condiciones sociales, económicas y culturales de los habitantes de las áreas protegidas, las condiciones formales o no formales de tenencia de la tierra, de allí que esta **recomendación** se oriente a la construcción participativa de un diagnóstico representativo de la situación y condiciones de uso, ocupación y tenencia de la tierra al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, que sustente la definición de la política pública de Estado tratada en las recomendaciones anteriores, de manera que esta pueda garantizar un tratamiento equitativo y justo a las personas que habitan las áreas, incluyendo medidas positivas hacia aquellas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

La Política deberá garantizar igualmente el cumplimiento del deber del Estado de mejorar la calidad de vida de los campesinos, que conforme con el artículo 64 constitucional, implica el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, así como a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial.

Recomendación 5. Conservación de la naturaleza y equidad social, el reto de la política pública de Estado

Principio 5. Enfoque holístico y sostenible: Reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración.

Otro de los fines esenciales del Estado colombiano consagrado en el artículo segundo de la Carta Política es mantener la integridad territorial. Es así como los artículos 101 y 102 se ocupan del territorio, definiendo que éste y los bienes públicos que de él forman parte pertenecen a la nación. Dentro de esos bienes públicos que forman parte del territorio se encuentran los recursos naturales, cuyo manejo y aprovechamiento deberá ser planificado por el Estado para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, pues así lo establece el artículo 80 de la Constitución.

Estas disposiciones constitucionales sustentan la definición de reservas para el manejo y la conservación de los recursos naturales renovables o de bienes baldíos, para destinarlos a satisfacer el interés público y social. Lo anterior guarda relación estrecha con el artículo 63 de la Carta que define los Parques Naturales como inalienables, inembargables e imprescriptibles, características asignadas dada su especial importancia ecológica, con la finalidad de garantizar que estas áreas mantengan su destinación a la conservación y no puedan ser tampoco sustraídas, ni siquiera por el legislador (Corte Constitucional, Sentencia C 649 de 1997).

Al tiempo, el artículo 79 de la Carta define el deber en cabeza del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Son precisamente todas estas disposiciones las que exigen que la garantía de los derechos de las poblaciones campesinas asentadas en las áreas se armonice con la protección efectiva de las mismas, pues estas representan un interés general que no puede ser sacrificado.

Resulta oportuno en este punto traer de nuevo a colación una de las estrategias contenidas en la Política de participación social en la conservación, referida a "cruzar la ética de la conservación de la naturaleza con los principios de equidad social, encontrando soluciones con-

certadas a los problemas" (UAESPNN 2001, 24). Esta política planteó un modelo conceptual de conservación de las áreas protegidas no excluyente de la ocupación y los usos humanos a partir de la sostenibilidad de tales usos, sin descartar la adquisición de tierras y la reubicación efectiva como mecanismo a aplicar.

El documento reconoce la conservación de la naturaleza como una tarea de manejo antes que, de aislamiento absoluto de los territorios, de allí que afirme que las presiones sobre las áreas protegidas producto de los conflictos sociales y del modelo de desarrollo, sólo podrán transformarse involucrando a los grupos sociales en su conservación. Así, la Política se plantea como objetivo contribuir a la solución de los conflictos por uso y ocupación, a través de alternativas sostenibles, evidenciando igualmente la necesidad de generar mecanismos de transición para ordenar las áreas protegidas con presencia humana. Para eso hace un llamado a "actitudes flexibles y tratamientos de acuerdo con las condiciones locales y el estado de los ecosistemas, hasta donde se determine técnicamente" (UAESPNN 2001, 27).

La Política incluye lineamientos estratégicos, dentro de los cuales se resaltan los Sistemas agrarios para la conservación, enfocados en la planificación de fincas campesinas, el ordenamiento pesquero y los espacios de uso con grupos étnicos. Le apuesta el documento a que este instrumento brinde respuestas a las necesidades productivas de los campesinos, al tiempo que genere procesos reales de conservación, considerándolo aplicable en situaciones de ocupación previa u ocupación permanente de las áreas protegidas con presencia de colonos e incluso en traslape con territorios étnicos.

La presencia de comunidades indígenas y negras se reporta en 28 áreas del Sistema de Parques Nacionales[11] y se estima que cerca de 37[12] áreas protegidas están habitadas o usadas por comunidades campesinas. Como se desprende de los análisis jurídicos realizados, para las comunidades indígenas y negras, disposiciones legales y reglamentarias establecieron excepciones en materia del uso, la ocupación y la tenencia de la tierra. Esto busca hacer compatible la conservación de las áreas protegidas con la permanencia en estos territorios de los grupos étnicos, lo cual ha estado acompañado de su reconocimiento constitucional como sujetos de especial protección.

Por otra parte, respecto de la población campesina, también especialmente protegida por la Constitución Política de 1991, no ha ocurrido lo mismo y, por el contrario, la aplicación de los sistemas agrarios sostenibles para la conservación definidos en la política se orientó exclusivamente a las zonas aledañas a estas áreas protegidas.

Es oportuno traer a colación el principio 5 de la buena gobernanza de las áreas protegidas, justicia y derechos, conforme con el cual esta se consigue a partir de la "distribución equitativa de los costos y de los beneficios resultantes del establecimiento y de la gestión de las áreas

11 www.parquesnacionales.gov.co

12 Meta de número de áreas con estrategias en implementación para la solución de conflictos por uso, ocupación o tenencia planteada en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

protegidas y para que haya justicia en la toma de las decisiones pertinentes", al tiempo que se garantice que "el sustento de las personas vulnerables no se vea afectado adversamente por las áreas protegidas; que las áreas protegidas no creen o agraven la pobreza o fenómenos migratorios socialmente disruptivos; y que los costos de las áreas protegidas —especialmente cuando se cargan a las personas vulnerables— no pasen sin compensación adecuada" (Borrini-Feyerabend et al. 2014, 60).

Es por lo anterior que esta **recomendación** se enfoca a que la Política Pública de Estado que se defina para resolver la tensión constitucional existente entre la protección de las áreas del SPNN y la garantía de los derechos de las poblaciones campesinas habitantes de las mismas, retome instrumentos técnicos definidos en su momento en la Política de participación social en la conservación. Esto con el fin de que brinden respuestas a las necesidades productivas de los campesinos, al tiempo que genere procesos reales de conservación, a partir de mecanismos de transición para ordenar las áreas protegidas con presencia humana, sin descartar la adquisición de tierras y la reubicación efectiva a partir del reconocimiento real de la capacidad del Estado para su implementación.

En todo caso, la sostenibilidad de los usos realizados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, e incluso de cualquier otra área protegida, así como las condiciones de ocupación, sean comunidades indígenas, negras o campesinas (los tres sujetos de protección constitucional especial), estarán definidas a partir de la garantía del mantenimiento de su destinación de conservación de valores significativos para los colombianos, representados en sus objetivos de conservación.

Recomendación 6. Los campesinos como sujetos de protección constitucional así reconocidos en la política pública de Estado

Principio 2. No discriminación: Nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.

El artículo 13 de nuestra Constitución contempla como derecho fundamental que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y por tanto deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, quedando proscrita la discriminación en el goce de derechos, libertades y oportunidades por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

En la recomendación 4, fundamentada en los principios 3 y 4 de las directrices voluntarias, abordamos igualmente este derecho fundamental. Sin embargo, en este punto es oportuno enfatizar en el deber del Estado de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo cual implica adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Sin lugar

a duda, los pueblos indígenas y las comunidades negras han sido objeto de discriminación y marginación, al igual que otras minorías étnicas, de allí que la Constitución y la ley prevean medidas especiales para mejorar las condiciones que permitan una igualdad real y efectiva.

Sin embargo, el régimen jurídico que establece actividades permitidas y prohibiciones aplicables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales no consideró la presencia humana permanente en estas áreas. Ni la Ley 2 de 1959 al establecer prohibiciones, ni el Código de Recursos Naturales al definir las actividades permitidas, contemplaron los usos, la ocupación permanente y la tenencia de la tierra por parte de comunidades indígenas, negras ni campesinas.

A pesar de lo anterior, a nivel legal y reglamentario se ha buscado permitir en las áreas del Sistema el uso y la ocupación permanente de indígenas y negros, como medida positiva en favor de grupos discriminados y marginados, que además han tenido una relación tradicionalmente compatible con la conservación de estos territorios.

Parque Nacional Natural El Cocuy
Foto: © Francisco Nieto

Las poblaciones campesinas en condiciones de vulnerabilidad y marginalidad también deben ser objeto de medidas que garanticen el goce de sus derechos, libertades y oportunidades a partir de una igualdad real y efectiva, siendo sujetos de protección constitucional especial, sin que puedan ser discriminados por la política o por la Ley y mucho menos por la administración, en comparación con pueblos indígenas o negros. De allí que esta **recomendación** se oriente a que la política pública de Estado no se permita discriminación alguna entre el tratamiento dado a los usos, la ocupación y la tenencia de la tierra por parte de pueblos indígenas, negros y la población campesina que se encuentran en similares condiciones de vulnerabilidad, marginalidad y debilidad manifiesta para ejercer y disfrutar plenamente de los mismos derechos, libertades y oportunidades. En todo caso, este tratamiento especial deberá orientarse a definir instrumentos que garanticen que su aplicación en la práctica no sacrifique o ponga en riesgo la conservación de estas áreas y el interés colectivo que ellas representan.

Los principios 1 y 5 de la buena gobernanza de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend, et al. 2014), "legitimidad y voz" y "justicia y derechos", reconocen la necesidad de prevenir la discriminación, tomar medidas especiales frente a grupos vulnerables y garantizar que las áreas protegidas no agraven las condiciones de pobreza o afecten negativamente el sustento de las personas vulnerables.

Recomendación 7. Definición clara de un marco legal para la implementación de la política pública

Principio 7. Estado de derecho: Adopción de un enfoque basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos y por igual, y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional e internacional, y teniendo en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.

El primer artículo de la Carta dispone que Colombia es un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas, en la prevalencia del interés general, entre otros. Estos principios constitucionales configuran los mandatos de más alto rango en nuestro ordenamiento jurídico, de allí que el artículo 4 disponga que la Constitución es norma de normas. También señala este artículo que en todo caso en que resulte incompatible la ley u otra norma jurídica con la Constitución, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Como se sustenta en los análisis jurídicos consolidados y revisados en este documento, la problemática asociada al uso, la ocupación y la tenencia de la tierra por parte de poblaciones campesinas como habitantes permanentes de las áreas del Sistemas conlleva un conflicto de

rango constitucional, que exige hacer compatible las disposiciones legales y reglamentarias con la Constitución de 1991, así como disposiciones de la Carta entre sí. La dignidad humana, los derechos fundamentales de las personas, los derechos sociales reconocidos a los campesinos y trabajadores agrarios, junto con la integridad territorial, la prevalencia del interés general, el derecho colectivo a un medio ambiente sano, la obligación de protección de las riquezas naturales, el deber de conservar las áreas de especial importancia y la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los Parques Naturales, son igualmente mandatos constitucionales que exigen su armonización, sin sacrificar uno para garantizar el otro.

Es precisamente éste el papel del derecho como sistema de leyes, regulaciones y normas, establecidas por la sociedad para alcanzar sus propósitos comunes. Así lo reconoce el preámbulo de nuestra carta que fue promulgada para asegurar la unidad de la nación, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico democrático y participativo, que tiene como fin garantizar un orden político, económico y social justo. Es posible afirmar entonces que el marco jurídico es por tanto un instrumento que define el orden político, económico y social justo, requerido para asegurar los propósitos más importantes de nuestra Constitución.

No siendo menor la tarea del derecho en este contexto, y como ya se señaló en la segunda recomendación, la distribución de competencias para la definición de ese marco jurídico está dada por la misma Carta. Al Congreso (Art. 150) le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas interpreta, reforma y deroga a las mismas. Por su parte al Presidente de la República (Art. 189) se le faculta a sancionar las leyes y a ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

El marco legal aplicable a las áreas del Sistema de Parques Nacionales data principalmente de los años 1959 (Ley 2) y 1974 (Decreto Ley 2811), normas expedidas con anterioridad a la Carta Política de 1991, que si bien responden a los postulados de la denominada "Constitución Ecológica" en cuestiones ambientales, exigen al operador jurídico su armonización con disposiciones constitucionales en otras materias, tales como derechos humanos, derechos fundamentales, protección especial de grupos étnicos y campesinos.

Las propuestas jurídicas construidas hasta ahora se ven sometidas a la limitación natural y evidente de la facultad reglamentaria, que consiste en no poder modificar la ley ni exceder su contenido y alcance, ya que su razón de ser es simplemente dictar las órdenes administrativas para garantizar la ejecución de la ley. La interpretación que haga el ejecutivo de las normas asociadas al uso, la ocupación y la tenencia de la tierra por parte de población campesina en las áreas del Sistema de Parques, condicionará igualmente los contenidos de sus decretos, resoluciones y órdenes administrativas, situación que se torna más compleja cuando las disposiciones a reglamentar se encuentran dispersas en distintos cuerpos normativos.

De lo anterior se desprende esta **recomendación** dirigida a reconocer la necesidad de adoptar, a nivel legal y no reglamentario, las reglas que permitan implementar la política de Estado que se defina para dar respuesta a la compleja problemática de rango constitucional que nos ocupa, así como promulgarlas para que el pueblo y las autoridades sepan cuáles son sus deberes y encuentren su protección y seguridad dentro de los límites de la Ley (Locke 1994). Bajo esta recomendación, el marco jurídico debe ser entendido como un instrumento para un propósito y no como un fin en sí mismo. De allí que al definir una política de estado, ésta deba prever los ajustes que se requieran al marco jurídico, los cuales estarán estrictamente sujetos a las normas constitucionales. El cumplimiento de este marco jurídico, consecuencia del Estado de derecho, es también parte del principio 5 de la buena gobernanza de las áreas protegidas.

Recomendación 8. Corresponsabilidad en la Política Pública

Principio 9. Rendición de cuentas: Responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del Estado de derecho.

Una de las características de un Estado de derecho es el principio de legalidad, contemplado igualmente en la Constitución de 1991, la cual en su artículo 6 establece, en cabeza de los particulares, la responsabilidad por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, lo cual también es exigible a los servidores públicos, quienes serán además responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Bajo este mismo esquema de corresponsabilidad, el artículo 8 de la Carta impone como obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación. Buena parte de estas riquezas se encuentran representadas en las 59 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incluidas las 37 en las que habitan comunidades campesinas. De allí que la conservación de estas áreas no sólo sea atribuible al Estado y a sus autoridades, sino también a las mismas comunidades, que al tiempo que tienen derechos que deben ser satisfechos, tienen deberes correlativos dada la especial importancia ecológica de las zonas donde se encuentran. Lo mismo ocurre con las autoridades estatales en su conjunto, las cuales no pueden limitar su actuación a exigir el cumplimiento de los deberes por parte de los ciudadanos, sino que también deben garantizar el goce efectivo de sus derechos.

De este principio surge esta **recomendación** que se enfoca en sustentar la definición clara de la política pública de Estado y del marco legal que ordene las condiciones para su implementación, en el reconocimiento de la corresponsabilidad del Estado y de las poblaciones campesinas en la satisfacción armónica de los postulados constitucionales en tensión. La ar-

monización requerida en estos casos no puede implicar el sacrificio de un mandato constitucional sobre el otro, por lo que la definición de las acciones a implementar exige la atribución clara de responsabilidades a cada uno de los actores.

No podría ser de otra manera cuando lo que está en juego es la satisfacción de derechos fundamentales de las poblaciones campesinas, de la mano de la conservación efectiva de las áreas del Sistema de Parques Nacionales que representan un interés colectivo y general de la sociedad.

La rendición de cuentas es también un principio de la buena gobernanza de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend et al. 2014), conforme con el cual es preciso garantizar claridad en los roles y las responsabilidades sobre las mismos, así como asegurar el acceso oportuno a la información, la rendición de informes y el ejercicio de controles a la gestión.

Recomendación 9. Instrumentos de implementación y seguimiento de la política pública

Principio 10. Mejora continua: Los Estados deberán mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes.

La cuarta recomendación plantea la necesidad de construir el diagnóstico para que, con base en los mejores datos posibles disponibles que den cuenta del tamaño y complejidad de la problemática, se avance en el diseño de la política pública, los programas, planes y proyectos de implementación. Esto permitirá definir con claridad los requerimientos, principalmente económicos, y deberá garantizar que las acciones de política pública consideren la capacidad integral del Estado para su implementación. No obstante, el seguimiento y análisis de los datos que den cuenta de los resultados de la política en la mejora de la calidad de vida de la población campesina y en la conservación efectiva de las áreas protegidas permitirá mejorar continuamente los instrumentos para obtener los mejores logros.

De este principio se deriva la **recomendación** de tener en consideración, al momento de adoptar las decisiones de política pública, la magnitud de la problemática y la capacidad real del Estado para resolverla, y dotar a la política pública de instrumentos para su implementación y mecanismos de seguimiento y análisis de los mismos, a partir de indicadores de resultados que nos permitan medir el alcance de los propósitos reales de la política, como lo es la garantía de derechos de la población campesina habitante de las áreas del Sistema de Parques Nacionales y su conservación real y efectiva. Sólo de esta manera se dará real aplicación al fin esencial del Estado previsto en el artículo 2 de la Constitución Política, que consiste en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.

El tercer principio de la buena gobernanza de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend et al. 2014) consiste precisamente en mantener un ejercicio continuo de evaluación de la eficacia de la gestión de las áreas protegidas, a partir de monitorear el avance de lo planeado.

Recomendación 10. Una política pública que aporte a la paz real, estable y duradera

El 14 de noviembre de 2016 tuvo lugar un hecho de trascendencia innegable para nuestro país, la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. La terminación de este conflicto con más de 50 años de historia marca un nuevo rumbo para buena parte de nuestros territorios, principalmente rurales, que recibieron directamente los efectos de la guerra, coincidentes en buena medida con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La paz ha sido anhelada por nuestro país desde el inicio de sus tiempos, de allí que el preámbulo de la Constitución Política reconozca entre sus propósitos asegurar a sus integrantes la vida y la paz. De la misma manera, dentro de los fines esenciales del Estado se encuentra asegurar la convivencia pacífica, lo cual se ratifica en el artículo 22 al disponer que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

El acto legislativo 02 de 2017 introduce un nuevo artículo transitorio a la Constitución Política conforme con el cual las instituciones y autoridades del Estado están en la obligación de cumplir de buena fe el referido Acuerdo de Paz, el cual, a partir del planteamiento de un enfoque territorial, le apunta a la sostenibilidad socio ambiental.

Dentro de las consideraciones del mencionado Acuerdo se plantea "Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales1 y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social" (Acuerdo final de paz 2016, 8).

Dos de los puntos del acuerdo final tienen una relación directa con las áreas del Sistema de Parques Nacionales y otras áreas reconocidas de especial importancia ambiental. El punto 1, "Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral", contempla varias acciones dentro de las cuales vale la pena resaltar la creación del fondo de tierras, incluyendo dentro de sus beneficiarios, entre otros, a personas y comunidades que participen en programas de asentamiento o reasentamiento para la protección del medio ambiente. Igualmente, define dentro de los mecanismos para la resolución de conflictos de tenencia y uso, la concertación y el diálogo social entre las comunidades, el gobierno y todos los actores que puedan verse involucrados.

Otra de las acciones allí previstas que vale la pena resaltar en este contexto, es el cierre de la frontera agrícola y la protección de las zonas de reserva, que además de delimitar la mencionada frontera, tiene como propósito proteger las áreas de especial interés ambiental –dentro de las cual cabe catalogar las áreas del SPNN– y generar alternativas equilibradas entre medio ambiente y buen vivir para la población que colinda con ellas o las ocupa. Dentro de los instrumentos para la delimitación de la frontera agrícola se acordó realizar un plan de zonificación ambiental, que además permita actualizar y, de ser necesario, ampliar el inventario de las áreas de manejo ambiental especial, así como caracterizar sus usos.

En consecuencia, el acuerdo también plantea que el Gobierno apoyará a las comunidades rurales que colindan o habitan estas áreas de especial importancia ambiental, en la construcción de planes para su desarrollo que atiendan a esas condiciones ambientales especiales, contemplando también programas de reasentamiento. Buscando la compatibilidad con la conservación ambiental, se enuncian actividades como: recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, prestación de servicios ambientales, sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles, reforestación, así como las zonas de reserva campesina y otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenible.

Las DVGT relacionan expresamente su aplicación con la prevención de conflictos, incluso violentos, y de degradación ambiental a causa de inseguridad en la tenencia de la tierra, de allí que esta última **recomendación** se dirige a que la política pública de Estado que se defina, se enmarque en una reforma rural integral y recoja los compromisos asumidos en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, para que así defina las rutas claras para su implementación prioritaria en aquellas zonas afectadas históricamente por la guerra.

Parque Nacional Natural La Paya
Foto: © Francisco Nieto

Bibliografía[13]

Alta Consejería para las Regiones y la Participación Ciudadana. 2012. Ayuda de Memoria APP 79 - *Acuerdo para Prosperidad por la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de Nuestro Patrimonio Natural y Cultural*. Santa Marta, Magdalena.

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de Agosto de 2016.

Betancourt, M., V. Posada, C. Lastra, L. Carrillo y V. Montealegre. 2017. *Parques con Campesinos en Colombia: Aportes Científicos y Jurídicos de Análisis Sobre el Campesinado, la Conservación y los Parques Nacionales. La conflictividad territorial entre Parques Nacionales y las comunidades campesinas*. En Informe Final de la Carta Acuerdo suscrita entre FAO y ANZORC de agosto de 2017. Bogotá D.C., 420 pp.

Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips y T. Sandwith. 2014. *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN, xvi + 123 pp. (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_ governance_book.pdf).

Congreso de Colombia. 16 de diciembre de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Ley 2 de 1959 (disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/ normas/Norma1.jsp?i=9021).

Congreso de Colombia. 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Decreto Ley 2811 de 1974 (disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images /GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf).

13 Otras referencias bibliográficas normativas y jurisprudenciales, consultadas para la revisión de los análisis y las recomendaciones, se desarrollan en la matriz adjunta al presente documento.

Congreso de Colombia. 22 de diciembre 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. Ley 99 de 1993 (Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html).

Congreso de Colombia. 22 de diciembre de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Ley 489 de 1998 (disponible en: http://www.minhacienda. gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=ahVO3Kva7iZN6I9-UVQOjDsinYxZp-3MoA7AokwtqnR0KsDKbMzIJ!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG _5817357.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).

Congreso de Colombia. 24 de noviembre de 1948. Por la cual se declara reserva nacional la sierra denominada La Macarena, en la Intendencia del Meta, y se crea la Estación Biológica José Jerónimo Triana. Ley 52 de 1948 (disponible en: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1606080).

Congreso de Colombia. 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. Ley 160 de 1994. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html).

Congreso de Colombia. (9 de noviembre de 1994). Por medio del cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Ley 165 de 1994. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/3355_ley_0165_091194.pdf).

OEA. 12 de octubre de 1940. *Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América*. Washington, D.C.: Serie sobre el derecho y los tratados, No. 31 (disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html).

Corte Constitucional. 11 de abril de 2012. Sentencia T 282. [MP Juan Carlos Henao Pérez].

Corte Constitucional. 18 de enero de 1996. Sentencia C 002. [MP José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. 21 de septiembre de 2015. Sentencia T 606. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. 23 de enero de 2015. Sentencia T 024. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. 27 de julio de 2016. Sentencia C 389. [MP María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional. 3 de diciembre de 1997. Sentencia C 649. [MP Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional. 4 de noviembre de 2014. Sentencia T 806. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. 4 de septiembre de 2003. Sentencia C 772. [MP Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (5 de junio de 1992). Sentencia T 406. [MP Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. 9 de diciembre de 199. Sentencia SU995. [MP Carlos Gaviria Díaz].

Díaz, E. 1986. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Editorial Taurus Humanidades, octava edición, 208 pp.

DNP. 2014. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*.

Dudley, N. (Ed.). 2008. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN, 96 pp. (disponible en: https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf).

FAO. 2012. *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*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 40 pp. (disponible en: http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf).

Henao, A. J. 2018. *El mínimo vital y la vivienda digna como límite al manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez, 112 pp.

ICANH. 2017. *Elementos para la conceptualización de lo "campesino" en Colombia*. Documento Técnico Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/Concepto-t%C3%A9cnico-del-Instituto-Colombiano-de-Antropolog%C3%ADa-e-Historia-ICANH.pdf).

Locke J. 1994. Segundo tratado sobre el gobierno civil. Madrid: Alianza Editorial, 288 pp.

MADR. 1 de octubre de 1996. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo Xlll de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. Decreto 1777 de 1996 (disponible en: http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default /files/marco-legal/Decreto-1777-1996.pdf).

MADR. 21 de junio de 2018. Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general. Resolución 261 de 2018. (disponible en: http://legal.legis.com.co/document/ index?obra=legcol& document=legcol_56f39a42ef2542e38c5ea41ca3831e50).

Madriñan, R. 1997. *El Estado social de Derecho*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda.

MADS. 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. Decreto 2372 de 2010 (disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_2372_2010.pdf).

MADS. 29 de mayo de 2013. Por medio de la cual se adoptan las directrices para la planificación y el ordenamiento de una actividad permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Resolución 531 de 2013 (disponible en: https://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Resolucion-531-de-2013.pdf).

MADS. 26 de mayo de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076 de 2015 (disponible en: http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Decreto-1076-de-2015.pdf).

Martínez, S. 2018a. *Situación jurídica y limitaciones del marco normativo colombiano para el campesinado que habita o usa áreas del SPNN*. Primer y segundo informe de la Carta Acuerdo suscrita entre FAO y ANZORC de 2018.

Martínez, S. 2018b. *Análisis sobre los decretos Fast Track del Acuerdo de Paz que tienen relación con conflictos territoriales en áreas del SPNN y sus alcances*. Primer y segundo informe de la Carta Acuerdo suscrita entre FAO y ANZORC de 2018.

Ocampo Duque Abogados. 2012. *Manual para determinar la situación jurídica de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales* (disponible en: http://www.ocampoduque.com/wp-content/uploads/2014/01/Manual-para-determinar-la-situaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-de-predios-al-interior-de-los-Parques-Nacionales-Naturales.pdf).

PNN. 2001. *Política de Participación Social en la Conservación. Bogotá D.C.: Parques Nacionales Naturales de Colombia - Ministerio del Medio Ambiente* (disponible en: https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/polc3adtica-de-participaci-c3b3n-social-en-la-conservacic3b3n2.pdf).

PNN. 2012. *Lineamiento institucional de educación ambiental para el SPNN*. Bogotá D.C.: Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas Grupo de Planeación y Manejo (disponible en: https://es.scribd.com/document/332131921/lineamiento-institucional-de-educacion-ambiental).

PNN. 2016a. Circular 10513. Bogotá D.C.: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Dirección General – Oficina Asesora Jurídica.

PNN. 2016b. *Informe Final Equipo Jurídico UOT*. Bogotá D.C.: Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, Parques Nacionales Naturales [Documento elaborado por Carvajalino Villegas, M. V., A. L. López Rojas, J.E. Moncaleano Ospina y A. F. Ocampo Martínez].

PNN. 2017a. Oficio 20171300039641. Bogotá D.C.: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Dirección General – Oficina Asesora Jurídica.

PNN. 2017b. Memorando 20171300006103. Bogotá D.C.: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Dirección General – Oficina Asesora Jurídica.

Ponce de León, E. 2005. *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas*. Bogotá D.C.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 184 pp. (disponible en: http://www.humboldt.org.co/es/i2d/item/278-estudio-juridico-sobre-categorias-regionales-de-areas-protegidas).

Ponce de León, E. 2007. *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación*. Resultados Programa Fortalecimiento Institucional. Bogotá D.C.: UAESPNN.

Proyecto de decreto reglamentario, modificatorio del Decreto 622 de 1977 elaborado por Parques Nacionales Naturales (PNN) entres 2006 y 2007.

Proyectos normativos propuestos por la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas (SGMAP) de Parques Nacionales, a través de su Equipo Jurídico. Decreto reglamentario y cinco resoluciones administrativas. 2015 – 2016.

Proyecto de decreto ley, elaborado por PNN en 2017 que hizo parte de los instrumentos normativos propuestos para la implementación del Acuerdo de Paz

Proyecto de decreto ley, elaborado por los delegados campesinos en 2017 que hizo parte de los instrumentos normativos propuestos para la implementación del Acuerdo de Paz

Proyecto de decreto ley del 2017, resultado de las discusiones sostenidas en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final.

RAE. *Diccionario de la Real Academia del Lengua Española* (disponible en: http://www.rae.es/).

RENAF. 2017. *Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Red Nacional de Agricultura Familiar* (disponible en: https://agriculturafamiliar.co/proyecto-de-declaracion-sobre-los-derechos-de-los-campesinos-por-parte-de-la-onu/).

RUNAP. 2018. *Registro Único Nacional de Áreas Protegidas* (disponible en: http://runap.parquesnacionales.gov.co/).

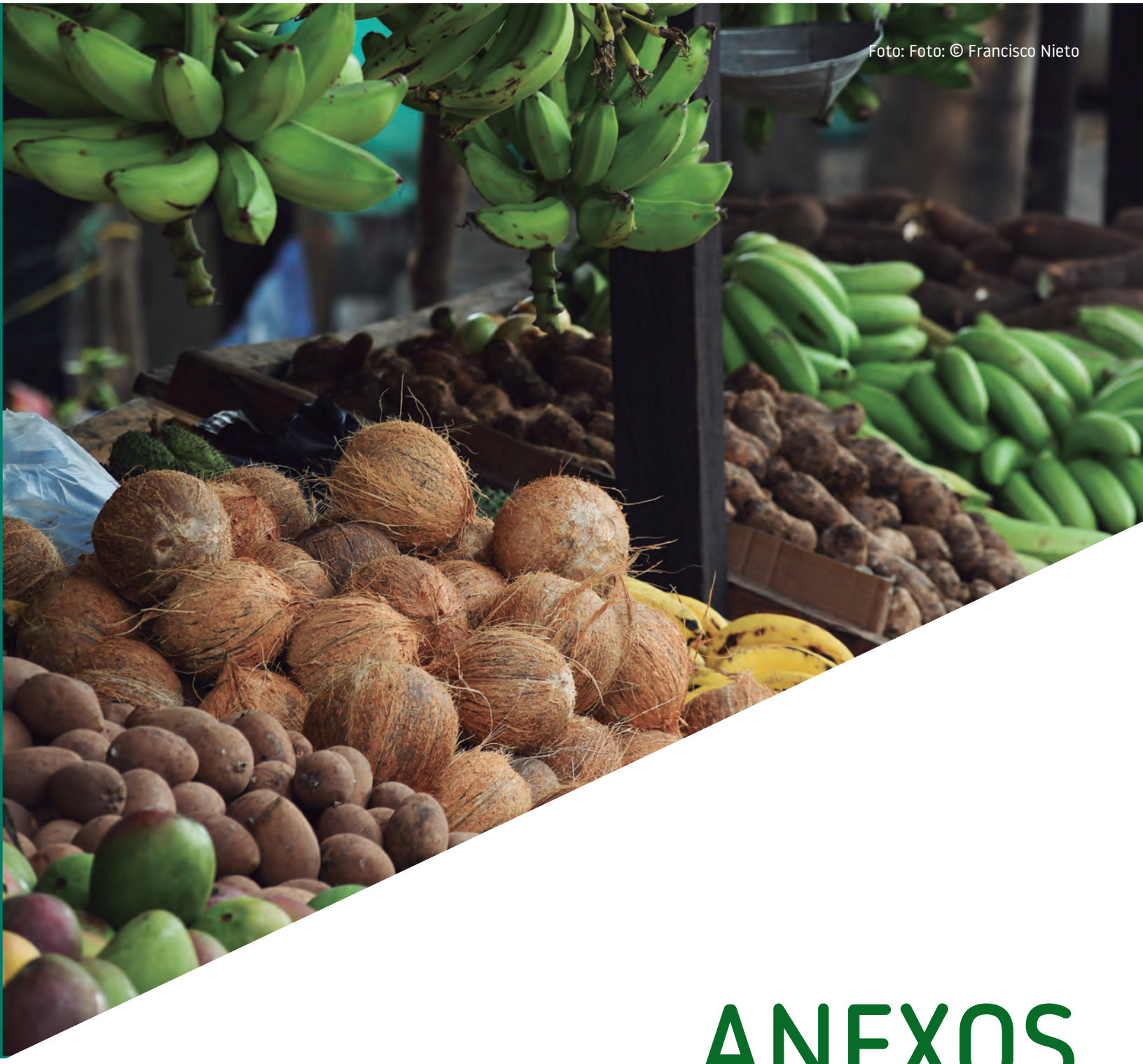
Foto: Foto: © Francisco Nieto

ANEXOS

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Constitución Política	Art. 63	1991	Los PNN son inalienables, imprescriptibles e inembargables.	1, 2, 3, 4, 5 y 7	Sustento constitucional de la imposibilidad de sustracción o cambio de destinación, así como de la intangibilidad de las áreas del SPNN. El análisis 7 plantea el cuestionamiento de si estos atributos se predican de todas las categorias del SPNN o sólo de los PNN.		
Constitución Política	Art. 64, 65 y 66	1991	Deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. Especial protección del Estado a la producción de alimentos. Prioridad al desarrollo integral de las actividades asociadas al desarrollo rural. Condiciones especiales para el crédito agropecuario.	1, 2, 3 y 4	El campesino como sujeto de protección constitucional. Tensión de derechos constitucionales. Necesidad de armonización y ponderación.		
				5	No existe tensión de derechos constitucionales. Estos derechos deben garantizarse en áreas aptas por fuera de los Parques Nacionales Naturales.		
	Art. 58	1991	Expropiación por motivos de utilidad pública e interés social.	7	Los campesinos propietarios de predios en áreas del SPNN se encuentran en riesgo de expropiación del derecho real de dominio, por cuanto existe legalmente el reconocimiento de utilidad pública e interés social respecto de los PNN.		
Ley	2	1959	Declaración de PNN. Prohibición de actividades: adjudicación de baldíos, ventas de tierras, caza, pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.	1, 2, 3, 4 y 5	Prohibición legal que imposibilita el desarrollo de usos asociados a la economía campesina, la ocupación y la formalización de la tenencia de la tierra a través de la adjudicación de baldíos. El análisis 7 plantea como cuestionamiento si la prohibición de adjudicación de baldíos aplica a todas las categorias del SPNN o sólo a los PNN.		
				2, 5 y 7	Utilidad pública e interés social en la declaratoria de las áreas del SPNN.		
Decreto Ley	2811	1974	Creación del SPNN, definición de categorías, definición de finalidades y actividades permitidas.	1, 2, 3, 4, 5 y 7	Establece finalidades para el SPNN de perpetuación en estado natural de los ecosistemas, conservación y protección evitando deterioro. Define las actividades permitidas que excluyen usos asociados a la economía campesina y su ocupación.		
			Uso y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.	2 y 4	Consagra el derecho de todos los habitantes del territorio nacional a usar gratuitamente los recursos naturales de dominio público para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se viole disposiciones legales o derechos de terceros.		

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
			Expropiación en áreas del SPNN	7	Consagra la facultad legal de expropiación para incorporar tierras o mejoras de propiedad privada en las áreas del SPNN.		
			Zonas amortiguadoras	7	Sustenta ambigüedad en si las zonas amortiguadoras están adentro o afuera de las áreas del SPNN e indeterminación sobre el tipo de restricciones que estas impliquen en relación con los campesinos.		
Decreto	622	1977	Compilado en 1076/15. Zonificación de las áreas del SPNN, prohibiciones, compatibilidad con la permanencia de población indígena y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales, con tecnologías compatibles con los objetivos del sistema.	1, 2, 3, 5 y 7	Prohibición expresa de conductas que alteran el estado natural de las áreas y la organización del SPNN. Dentro de las primeras se resaltan las actividades agropecuarias, la caza, la pesca, la introducción de animales y semillas, las excavaciones, el vertimiento contaminante y en general aquellas que se consideren que afectan significativamente el ambiente o los valores naturales. Dentro de las segundas: transitar con vehículos o entrar por fuera de los horarios establecidos y sin autorización.	Contempla permanencia de población indígena y el aprovechamiento económico de los recursos, condicionado a la compatibilidad con los objetivos del sistema.	
	Art. 7		Régimen especial	5 y 6	Norma que establece la compatibilidad de la reserva indígena con la figura de los PNN. En ella se sustenta el derecho de permanencia y el régimen especial en beneficio de las poblaciones indígenas y el aprovechamiento económico de los recursos naturales con tecnologías compatibles con la conservación.	Excepciona el régimen de usos por vía reglamentaria.	
	Art. 9		Expropiación en áreas del SPNN	7	La expropiación aplica como instrumento de última instancia si el propietario no accediere a vender voluntariamente.		
	Art. 12 y 13		Sustracción de áreas del SPNN	7	El autor plantea una antinomia entre estos artículos y la inconstitucionalidad de la facultad de sustraer las áreas de PNN.		
			Zonas amortiguadoras	7	El decreto sugiere que las zonas amortiguadoras están al interior de las áreas del SPNN.		
Decreto	2372	2010	Compilado en 1076/15. Conforma y regula el SINAP	1 y 4	Remite la regulación de las áreas del SPNN al Decreto 622 de 1977.	Reconoce el uso sostenible como forma de conservación in situ.	
Ley	165	1994	Aprueba el Convenio de Diversidad Biológica, desarrolla conceptos asociados a la conservación de la biodiversidad, su utilización sostenible y la distribución equitativa de los beneficios resultantes de su utilización. Desarrolla conceptos asociados a las áreas protegidas, los sistemas de áreas protegidas y sus relaciones con comunidades locales.	1, 3, 4 y 5	Las áreas protegidas de acuerdo a su definición tienen vocación de largo plazo o perpetuidad.		

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
	Art. 8, literales b, i, j		Establece las medidas para la conservación in situ de la diversidad biológica.	2, 3 y 5	El Convenio define que el Estado procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Además, con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. También promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.	Reconocimiento de la necesidad de armonizar el uso actual hacia la conservación y el uso sostenible. Deber de respeto de prácticas tradicionales de comunidades locales, no sólo indigenas, que tengan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y el uso sostenible.	
	Art. 10, literal c		Define las acciones asociadas al uso sostenible de la diversidad biológica.	2 y 3	En el marco del Convenio el Estado asumió el compromiso de proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.	Reconocimiento de prácticas culturales tradicionales compatibles con la conservación y el uso sostenible, sin limitarlas en razón del sujeto, vg grupos étnicos.	
Decreto Ley	3572	2011	Creación de PNN de Colombia, definición de objetivos institucionales, estructura interna y distribución de funciones.	1, 2 y 4	La administración y manejo del SPNN asignada a PNN lo faculta para el desarrollo de estrategias, dentro de ellas acuerdos con población campesina en el marco de las finalidades del SPNN y para el desarrollo de actividades permitidas.		
Resolución	247	1997	Establece el Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.	1	Dispone la elaboración de acuerdos con campesinos como un complemento o instrumento que permite la correcta ejecución de los proyectos de restauración, los cuales deben ser diseñados y aprobados de manera previa a la celebración de los mismos, atendiendo parámetros de viabilidad técnica, ecológica, social, cultural y económica, así como indicadores para el seguimiento verificables, de forma que los procesos de restauración ecológica respondan de manera adecuada a los principios administrativos de planeación y de evaluación ambiental previa y redunden en los objetivos de recuperación, control y conservación de las áreas.	Consideración de necesidades básicas de la población durante la restauración.	
				2	La resolución en comento restringe la suscripción de acuerdos con campesinos y ocupantes a proyectos de restauración ecológica y excluye el tema pesca. Igualmente condiciona estos proyectos a las zonas de restauración de las áreas protegidas. El plazo del acuerdo debe considerar las alternativas reales de reubicación de la población. Estos y otros aspectos dieron lugar a plantear propuestas de modificación.		

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Ley	99	1993	Crea el SINA, define principios de la gestión ambiental, distribuye competencias ambientales, entre otros.	1	Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares, por lo que los acuerdos con campesinos deben respetar las actividades permitidas y finalidades del SPNN.		
				2	Utilidad pública e interés social en la declaratoria de las áreas del SPNN.		
Decreto Ley	902	2017	Adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.	1	Habilita la inclusión en el RESO (registro de sujetos de ordenamiento) de personas declaradas o que pudieren declararse como ocupantes indebidos y que, estando incursas en las condiciones personales y socioeconómicas de vulnerabilidad (art. 5), pueden ser beneficiarias de programas de reubicación o reasentamiento, siempre y cuando suscriban acuerdos de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes, y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento.	Posibilidad de Acuerdos de regularización de la ocupación con personas en condición de vulnerabilidad. Condiciona la progresiva adecuación de las actividades realizadas a la reubicación o reasentamiento. Incluye dentro de las variables para la calificación y puntuación el RESO, las personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente.	
				7	El análisis identifica una oportunidad de tramitar por esta vía la formalización de tierras con garantías de proyectos productivos, para las comunidades campesinas que voluntariamente decidan reubicarse.		
Decreto Ley	870	2017	Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación	1, 4 y 7	Define el PSA como "el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de *acuerdos voluntarios* entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales". El análisis 7 resalta que el decreto ley permita la inclusión dentro de las actividades de restauración de aquellas actividades productivas que permitan la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo.	"Plantea la posibilidad de generar Pagos por servicios ambientales de preservación y restauración a quienes ocupando predios baldíos acrediten las calidades y condiciones para ser sujetos de adjudicación, conforme lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 o la norma que la modifique o sustituya y a quienes ocupan predios ubicados en áreas de protección y manejo ambiental especial, antes de la expedición del decreto. Incluye dentro de las acciones de restauración, aquellas de actividades productivas que permitan la generación de servicios ambientales a partir del uso sostenible del suelo, respetando el régimen de uso y manejo del área. Faculta a las autoridades ambientales a destinar recursos para financiar PSA. "	

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Ley	74	1968	Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"	1	En el acercamiento al principio de gradualidad progresiva, una de sus razones de ser es salvaguardar un mínimo vital en las comunidades objeto de estudio. Condición definida por la Corte para la atención y manejo de los conflictos socioambientales generados en las áreas del SPNN. Los derechos sociales dan concreción a los derechos humanos.		
				2	Si bien existen claras y exigibles limitaciones a los derechos de propiedad o a la expectativa sobre la tenencia de usuarios de las áreas del SPNN (ocupantes, propietarios, tenedores o poseedores), también lo es que existe protección legal a la libertad de escoger residencia y a la libertad de locomoción, así como está consagrada la progresividad en el derecho a un nivel de vida y vivienda adecuados, y la protección contra el hambre como derecho fundamental. De igual manera, existe protección legal contra desalojos forzosos, y la garantía de un cierto grado de seguridad en la tenencia de la tierra, sea cual fuere el tipo de tenencia. Estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana y materializan los derechos humanos.	Rango constitucional por tratarse de normas relativas a derechos humanos.	
Ley	461	1998	Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación	2	Reconoce que la desertificación, la mitigación de la sequía y lucha contra la degradación del medio ambiente son tan prioritarias para los países como el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, en tanto que se generan afectaciones a la salud, deficiente nutrición, falta de seguridad alimentaria, migraciones y desplazamientos. Asimismo, en su artículo 3 señala la necesidad de tomar decisiones con participación de la población y comunidades locales, y fomentar un espíritu de asociación con los usuarios de la tierra y de los recursos hídricos.		
Ley	16	1962	Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos	2	Al referenciar los derechos de los campesinos el análisis resalta dentro de las disposiciones de la Convención que "toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes". Tambien hace referencia al deber del Estado garantizar que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.	Los derechos fundamentales como límite al ejercicio de funciones oficiales como puede ser la potestad sancionatoria o los desalojos.	

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Ley	160	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	2, 3 y 5	"Previó como función del Incora, hoy ANT, la adquisición directa de predios para la reubicación de ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico. Esta disposición legal que ampara los derechos de los ocupantes de las zonas que se sometan a un manejo especial, precisa el deber del Estado de procurar una adecuada reubicación de aquellas personas asentadas en dichas áreas con anterioridad a la definición y delimitación de las áreas. Este amparo no se deriva de derecho de propiedad alguno, o del reconocimiento a su ocupación como un derecho; el amparo está ligado a las condiciones socioeconómicas y el respeto a los derechos fundamentales de personas que por su condición están especialmente protegidas por las disposiciones constitucionales, en tanto la reubicación protege a sujetos claramente definidos por la ley. "	La función legal de dotación de tierras para reubicación de población ocupante es entendida como un amparo a los derechos fundamentales de las personas ocupantes.	
Ley	1437	2001	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	2	"Dos mecanismos de comunicación entre la administración y los admnistrados: las actuaciones y el procedimiento sancionatorio. Lo dispuesto por el CPACA en relación con el procedimiento administrativo sancionatorio, tiene como finalidad, en virtud de los dispuesto por el artículo primero del código, proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. Así mismo el artículo segundo del código establece una seria de principios a partir de los cuales debe interpretarse y aplicarse, entre otras, el procedimiento administrativo sancionatorio, entre los cuales está el debido proceso , la igualdad, la buena fe, la participación y el principio de eficacia "		

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Ley	1333	2009	Por la cual se adopta el régimen sancionatorio ambiental	2	"La facultad otorgada en el marco del régimen sancionatorio ambiental permite a las autoridades administrativas imponer y ejecutar medidas de orden preventivo y medidas compensatorias, diferentes a las medidas propiamente sancionatorias cuya función en todo caso es preventiva, correctiva y compensatoria, que conforme al artículo 4º de la ley, tiene como propósito garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la Ley y el Reglamento. En el ejercicio de esta potestad sancionatoria en materia ambiental, la autoridad administrativa deba ponderar su ejercicio punitivo y en particular que las medidas que de él se deriven sean proporcionales y razonables en el estudio del caso concreto, determinando si las mismas responden de forma efectiva a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. En ese marco las consideraciones en relación con la condición subjetiva cobran una dimensión importante, lo que permite que se analice la posición del sujeto en relación con otros derechos y situaciones que se requieren para la adecuada valoración del hecho generador del daño, integrando al marco de análisis condiciones relativas al estado de necesidad, el ejercicio legítimo de un derecho constitucional, confianza legítima, entre otras. "	Sustento al no ejercicio de facultad sancionatoria en el marco de acuerdos de regularización y las consideraciones especiales de los sujetos en situación de vulnerabilidad.	
				7	Distingue la aplicación de esta ley para aquellas conductas que alteren el ambiente natural de las áreas del SPNN y no para las que alteren su organización.		
Decreto	2041	2014	Por el cual se establece las competencias y procedimientos para el trámite de licencias ambientales	4	El desarrollo de actividades permitidas en las áreas del SPNN requiere el trámite y obtención de la licencia ambiental, lo que hace parte del cumplimiento del deber del Estado de garantizar su protección.		
Ley	388	1997	Por la cual se dictan normas en materia de ordenamiento territorial	4	Las áreas protegidas son determinantes ambientales del ordenamiento territorial, lo que mantiene competencias concurrentes de otras entidades distintas a PNN.		
Ley	70	1993	Por la cual se desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución Política, en materia de derechos de comunidades negras	4,5 y 6	Norma que establece, con tratamiento diferencial, permitir usos y permanencia de comunidades negras en las áreas del SPNN.		
Ley	21	1991	Por la cual se adopta el convenio 169 de la OIT sobre derechos de pueblos indígenas y tribales	4, 5 y 6	Norma que sustenta el tratamiento diferencial que permite permanencia y uso por parte de comunidades indígenas y negras (tribales) al interior de las áreas del SPNN.		
Decreto	2666	1994	Derogado. Reglamentario de la Ley 160 de 1994 en materia de adquisición de tierras y mejoras rurales por el Incora	5	La norma establecía preferencia a los ocupantes de las áreas del SPNN en programas de adquisición de tierras y mejoras.	Decreto 1071 de 2015 y Decreto Ley 902 2017	

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Decreto	2664	1994	Derogado. Reglamentario de la Ley 160 de 1994 en materia de procesos agrarios	5	La norma establecía reglas para los procesos agrarios.	Decreto 1071 de 2015	
Decreto	2665	1994	Derogado. Reglamentario de la Ley 160 de 1994 en materia de extinción de dominio	5	La norma establecía reglas para la extinción de dominio.	Decreto 1071 de 2015	
Ley	703	2002	Por la cual se reglamenta la acción de extinción de dominio en cabeza de la Fiscalía	5	Dentro de las conductas que se consideran ilícitas y dan lugar a la extinción del derecho real de dominio, están las que implican grave deterioro de la moral social, en tanto atentan contra los recursos naturales y el medio ambiente.		
Ley	599	2000	Por la cual se expide el Código Penal (modificada Ley 1453 de 2011)	5	En su artículo 337 penaliza la invasión de áreas de especial importancia ecológica. No se consdieran fáctibles estas herramientas del derehco penal como estrategia generalizada para responder a la ocupación de las áreas del Sistema por población campesina o colona.		
Decreto	2164	1995	Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional	6	Las reservas indígenas, las demás tierras comunales indígenas y las tierras donde estuvieren establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sólo podrán adjudicarse a dichas comunidades y en calidad de resguardos.	Aunque existe prohibición legal de adjudicación en reservas forestales y áreas del SPNN esta norma prevé la adjudicación en calidad de resguardos.	
Decreto	1745	1995	Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras"	6	Reitera que son inadjudicables a las comunidades negras, entre otras, las áreas del SPNN.		
Resolución	244	2015	Por la cual se regula la adquisición de bienes y mejoras ubicadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales	7	El análisis lo menciona dentro de las normas que representan un riesgo para los campesinos que detentan derechos de propiedad dentro de las áreas del SPNN, por la posibilidad de compra o expropiación.		
Decreto Ley	896	2017	Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-	7	El análisis menciona que este decreto reconoce la urgencia de intervenir de manera inmediata a través del PNIS y de manera prioritarias en aquellos PNN donde existen cultivos ilícitos, y señala que el PNIS debe contemplar garantías para la actividad agropecuaria, que permita a las familias que devengan sus recursos de los cultivos de uso ilícito, garantizar su sustento a través de otro tipo de actividades.		

PRINCIPALES REFERENTES NORMATIVOS							
TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	ASPECTOS REGULADOS	ANÁLISIS JURÍDICO REFERIDO	REFERENCIA DENTRO DEL ANÁLISIS	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Ley	1876	2017	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	7	Plantea que la implementación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria no excluye los PNN. Este hecho sustentaría que las comunidades campesinas allí asentadas, puedan ser beneficiarias de las medidas de promoción y gestión del conocimiento, transferencia y el escalamiento de la tecnología, necesarias para la sostenibilidad del sector agropecuario, así como de la formulación de planes departamentales de extensión agropecuaria.		
Decreto Ley	890	2017	Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	7	El análisis refiere que esta norma no excluye su implementación en áreas del SPNN por lo que podría aplicarse para mejorar las condiciones de vivienda rural y servicios básicos de agua potable y saneamiento para las familias campesinas que habitan las áreas del SPNN.		
Decreto Ley	884	2017	Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	7	El análisis refiere que esta norma no excluye su implementación en áreas del SPNN por lo que podría aplicarse para la electrificación que requiere el desarrollo de actividades productivas por parte de las familias campesinas que habitan las áreas del SPNN.		
Decreto Ley	882	2017	Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado	7	El análisis considera que este decreto permite la adecuación y mejoramiento de la infraestructura educativa rural, sin excluir los territorios de PNN y abre una ventana de oportunidad laboral para docencia de población campesina que reúna dichas condiciones.		
Decreto	1578	2017	Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 882 de 2017 y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto, priorizadas y reglamentadas por el Ministerio de Educación Nacional	7	El análisis considera que este decreto permite la adecuación y mejoramiento de la infraestructura educativa rural, sin excluir los territorios de PNN y abre una ventana de oportunidad laboral para docencia de población campesina que reúna dichas condiciones.		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 649	1997	Corte Constitucional	¿Es constitucional la sustracción de las áreas del SPNN?	Es inconstitucional la facultad legal de sustraer las áreas del SPNN.	La protección constitucional de las áreas del SPNN implica que las mismas deben mantenerse incólumes e intangibles, sujetas a las finalidades del SPNN, y por tanto no pueden ser afectadas ni por el legislador ni por la administración facultada por este. La inalienabilidad implica no sólo la prohibición de negociar, sino la imposibilidad de sustracción y cambiar de destinación definida por las finalidades. Los análisis lo referencian como el fallo que fundamenta la protección especial del SPNN.	1 y 2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 598	2010	Corte Constitucional	¿Es constitucional la sustracción de los Parques Naturales de carácter regional?	Es inconstitucional la facultad legal de sustraer los Parques Naturales de carácter regional.	Reitera la argumentación de la C 649 de 1997 y la hace extensiva a los Parques Naturales Regionales, atendiendo a que el artículo 63 hace referencia a los Parques Naturales, sin distinguir si se trata de Nacionales o Regionales. Los análisis lo referencia como la reiteración jurisprudencial de la protección especial de las áreas del SPNN.	1 y 2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 189	2006	Corte Constitucional	¿Es constitucional la prohibición de venta de tierras establecida en la Ley 2 de 1959, para las áreas de Parques Nacionales en relación con el derecho a la propiedad privada?	Es constitucional las prohibición de venta de tierras establecida en la Ley 2 de 1959.	"El Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar".	1, 2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 746	2012	Corte Constitucional	¿Es constitucional la posibilidad de otorgar licencias ambientales que amparen el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje y afectar las áreas del SPNN?	Es constitucional la exigencia de licencia ambiental para el desarrollo de actividades permitidas en las áreas del SPNN.	La licencia ambiental tiene un fin preventivo y con la misma debe evitarse la ocurrencia de daños inadmisibles a las áreas del SPNN con el desarrollo de actividades permitidas. "El Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: (i) que tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (ii) que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; (viii) que desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; (ix) de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas; y por último, (x) cuya administración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales. No queda duda que la conceptualización del Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva, la cual se constituye a su vez por distintas clases de áreas con diversas destinaciones, cuyo valor excepcional para el patrimonio nacional, por sus características naturales, culturales o históricas, demanda una especial protección acorde con lo previsto en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y en el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994." En los análisis se referencia como el fallo donde se resumen la protección constitucional del SPNN desde varios aspectos.	1 y 2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 354	1997	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto inembargabilidad. "Inembargables se entienden aquellos bienes que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que, por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante un proceso de ejecución".	1	No aplica	
Sentencia de Constitucionalidad	C 595	1995	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto imprescriptible. "La imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo".	1	No aplica	
Sentencia de Constitucionalidad	C 183	2003	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto inalienable. "Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.".	1	Este concepto tradicionalmente entendido de esta manera, fue interpretado con un alcance distinto ya analizado en la Sentencia C 649 de 1997.	

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 077	2017	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social – ZIDRES" . No referido al análisis	No referida al análisis	"La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana". " Este Tribunal señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra. (i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. (iii) Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas".	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 806	2014	Corte Constitucional	La decisión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de suspender la obra de mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa del internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de La Macarena sede Juan León, al no contar con la respectiva licencia ambiental para su desarrollo, ¿terminó por desconocer el interés superior del menor específicamente en lo relacionado con su derecho fundamental a la educación en condiciones dignas?	La decisión de PNN es constitucional. Sin embargo existe tensión de dos derechos constitucionalmente protegidos por lo que se armonizan frente al caso concreto	"Al respecto la Corte Constitucional ha establecido que las colisiones entre normas jurídicas de igual jerarquía constitucional deben solucionarse de forma que se logre la óptima eficacia de las mismas. El principio de la unidad constitucional exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, al cual se opone una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran. Así cuando se presentan conflictos entre derechos para llegar a su solución se hace necesaria la armonización concreta de las normas constitucionales enfrentadas. Donde el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro"	1	Se analiza la exigencia de licencia ambiental sin definir previamente si la construcción de la institución educativa está permitida o no en las áreas del SPNN.	
Sentencia de Tutela	T 360	2014	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	"Por precedente se ha entendido, por regla general, aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso".	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 606	2015	Corte Constitucional	"¿Si las autoridades vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria, participación, mínimo vital y dignidad humana de los accionantes, al no implementar medidas de compensación que mitigaran los perjuicios causados por la prohibición de pesca artesanal en el Parque Tayrona? ¿Cómo debe resolverse la tensión originada entre el derecho al trabajo de los pescadores y comunidades que ancestralmente utilizaban los ecosistemas del Tayrona y el deber de protección constitucional de los Parques Nacionales Naturales? "	Amparar los derechos fundamentales vulnerados. La tensión se resuelve legitimando la prohibición de pesca y a su vez ordenando medidas compensatorias a favor de los pescadores y la obligación en cabeza del Estado de brindar alternativas para la realización de la actividad en otras zonas.	"""Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que aunque las autoridades tienen la potestad de restringir las actividades que deterioren o afecten el medio ambiente; no lo pueden hacer vulnerando los derechos de los grupos que tradicional e históricamente han ejecutado la pesca para obtener su subsistencia. En esos casos, aunque los procesos sancionatorios ambientales pueden ejercerse para proteger importantes ecosistemas, la administración debe adelantar simultáneamente programas que permitan garantizar la subsistencia de las personas afectadas por dicha medida"". Dentro del análisis jurídico realizado se incorpora como un referente jurisprudencial para argumentar que los acuerdos que suscriba PNN deben ser adaptativos y resulta necesario evaluar en cada caso la situación o conflicto específico para el diseño de medidas adecuadas y adaptadas a las realidades. Igualmente se incorpora para argumentar que la intervención del Estado debe reconocer las criterios y pautas valorativas que permiten sustentar constitucionalmente, que la intervención del Estado frente a población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, debe considerar de manera especial dichas condiciones, lo cual conlleva a aplicar, en determinadas situaciones, el principio de gradualidad."	1	Los derechos fundamentales limitan el ejercicio de la facultad sancionatoria. Es deber del Estado el establecimiento de medidas compensatorias que garanticen la subsistencia de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y el diseño de alternativas.	

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
						En el análisis 2 esta sentencia es incorporada como referente jurisprudencial que define el derecho a la seguridad alimentaria, como un derecho colectivo que está íntimamente ligado al derecho al mínimo vital y la vida digna como reconocimiento individual. Igualmente se refiere como sustento de la obligación de las autoridades ambientales de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, y cita: "En suma, las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente merecen una especial atención por parte de las autoridades, 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 que la relación que adquieren estas comunidades con los ecosistemas debe protegerse bajo distintas formas, razón por la cual es indispensable que la administración ante cualquier intervención de sus ecosistemas garantice su participación".	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 282	2012	Corte Constitucional	"¿Es procedente la acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales–, entidad encargada de la conservación, protección y recuperación de áreas de Sistemas de Parques Nacionales Naturales, por el hecho de haber impuesto medidas preventivas consistentes en el decomiso de materiales de obra y la suspensión de la construcción de un pozo séptico en la cabaña ubicada en Playa del Medio, Bahía Gairaca, en el Parque Nacional Tayrona, cuando el mismo no contaba con licencia ambiental? ¿Con dicha actuación se afectaron derechos fundamentales alegados por los accionantes, a saber, el derecho a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad y a la vivienda digna?"	Encuentra la Sala que la acción de tutela no es procedente. Ante la improcedencia no hay lugar al análisis de fondo.	"""Los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela están regulados en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991 (en especial artículos 1º, 2º, 42 y 5º) y se pueden resumir en los siguientes términos: i) que la acción de tutela sea instaurada para solicitar la protección inmediata de un derecho fundamental; ii) que exista legitimación en la causa por activa, es decir, que la acción sea instaurada por el titular de los derechos fundamentales invocados o por alguien que actúe en su nombre; iii) que exista legitimación en la causa por pasiva, en otras palabras, que la acción de dirija contra la autoridad o el particular que haya amenazado o violado, por acción o por omisión, el derecho fundamental; iv) que el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, porque ya agotó los que tenía o porque los mismos no existen o cuando, a pesar de disponer de otro mecanismo de defensa judicial, la acción de tutela sea instaurada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando el medio judicial ordinario no resulta idóneo para la protección de los derechos invocados por el accionante"". "" La procedibilidad desde el punto de vista subjetivo de la acción de tutela, depende entonces de que el accionante sea considerado no sólo como sujeto de derechos fundamentales en el proceso de tutela, sino también como sujeto víctima no responsable de la vulneración de sus derechos y sujeto diligente y cuidadoso en el ejercicio de las libertades y en la forma de acceder a los derechos. Interroga en concreto, frente a la parte activa de la acción, si no se ha roto la regla general de derecho de que no sea la propia negligencia, culpa o falta de diligencia, la causante de que se deban soportar las consecuencias adversas que reclama como violatorias de sus libertades o derechos básicos. Naturalmente que la aplicación de este principio ha de ser sopesado en cada caso concreto, con la vulneración de los derechos en juego, puesto que es claro que su empleo no puede suponer el extremo de que cualquier imprudencia o negligencia, por mínima que sea, anule la protección de derechos de la envergadura de los constitucionales fundamentales. Se tratará entonces de una culpa manifiesta o grave, según algunos autores malintencionada, que hace residir en la misma la causa de la supuesta vulneración del derecho"". En el análisis se incorpora el fallo como referente jurisprudencial sobre el reconocimiento de la importancia de estas áreas protegidas para cumplir con los objetivos de conservación del país".""	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
						El análisis jurídico realizado por la SGMA de PNN incorpora en el análisis la vinculación que encuentra la Corte entre la protección de las áreas del SPNN y el ejercicio de la función legal en cabeza del sector de agricultura y desarrollo rural de adelantar los procesos agrarios. Al respecto cita: "Como quiera que los parques naturales no sólo se integran por áreas de propiedad pública, sino también privada, bien bajo la modalidad de propiedad colectiva indígena o afrocolombiana o bajo la fórmula clásica de propiedad particular o las dos cosas, las autoridades competentes deben cumplir sus funciones teniendo en cuenta el imperativo de protección ambiental derivado del sistema, así como los derechos de tales grupos e individuos. Aparte de ellos, el Estado deberá clarificar la propiedad, para deslindar y recuperar los terrenos baldíos para eliminar toda ocupación o pretensión ilegítima sobre tales territorios. Y con relación a las actividades que desarrollen los particulares en uso de sus títulos legítimos de propiedad deberá la autoridad ambiental competente, regular y limitar las actividades u obras que se puedan desarrollar como consecuencia de tales derechos, a fin de hacerlas coherentes con las necesidades ecológicas que justifican los parques naturales". Igualmente lo incorpora para argumentar que la Corte, al revisar una tutela que solicita el amparo del derecho a la vivienda en un área de parques, desagrega un ejercicio de ponderación destacando tal derecho y su estrecha relación con el derecho a una vida digna, el mandato de progresividad con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad, y que este es parte del mínimo vital de las personas, por lo que ostenta una posición determinante a la hora de autorizar restricciones legitimas en un caso concreto.	2	Reconocimiento de que la protección de las áreas va más allá de las funciones del administrador de la misma y compromete el ejercicio de las funciones que en materia de tierras tienen otras entidades del Estado.	

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 379	2016	Corte Constitucional	Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado – 156/15 Cámara "Por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."	No referida al análisis	"El análisis jurídico realizado por la OAJ de PNN plantea que ""la figura de los acuerdos para la conservación como fin último con población campesina y con cualquier otro actor social vinculado, afectado o beneficiado por las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales representa una herramienta para la implementación de la política pública de "Participación Social en la Conservación" y para la profundización del derecho y a la vez principio constitucional de la participación ciudadana, de forma que espacios de conflictos de uso se conviertan en laboratorios de construcción de Paz"". Como soporte de su afirmación trae a colasión el siguiente argumento de la referida sentencia "Desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), "toda vez que le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores". "En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2)". "La jurisprudencia constitucional ha dejado por sentado que los mecanismos de participación ciudadana no tienen carácter taxativo, puesto que ello sería contrario a la naturaleza expansiva y universal del principio democrático" "	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 406	1992	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	El análisis jurídico realizado por la OAJ de PNN plantea en relación con el fundamento jurídico para la celebración de acuerdos que: "En la arriba citada sentencia T 406 de 1992, la Corte Constitucional explica que 'El aumento de la complejidad fáctica y jurídica en el Estado contemporáneo ha traído como consecuencia un agotamiento de la capacidad reguladora de los postulados generales y abstractos. En estas circunstancias la ley pierde su tradicional posición predominante y los principios y las decisiones judiciales, antes considerados como secundarios dentro del sistema normativo, adquieren importancia excepcional'. Así pues, 'no pudiendo el derecho, prever todas las soluciones posibles a través de los textos legales, necesita de criterios finalistas (principios) y de instrumentos de solución concreta… para obtener una mejor comunicación con la sociedad'. Esta pretensión, explica la Corte, sumada a 'la enérgica pretensión de validez y efectividad de los contenidos materiales de la Constitución 'también conduce a la prevalencia indicada en el artículo 228 constitucional del derecho sustancial sobre el formal'. Bajo esta óptica, para la Oficina Asesora Jurídica es claro que el hecho que la ley no mencione explícitamente la celebración de 'acuerdos' como medio o forma jurídica para el logro de acciones y fines de conservación, no representa un argumento para aducir falta de competencia para tal propósito, o de legitimidad o de validez de esta forma de expresión de la voluntad de la administración."	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Concepto	Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil. Concepto expedido el 11 de diciembre de 2014	2014	Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil	Se eleva consulta sobre la problemática de uso y ocupación generada en los páramos a partir de una reciente disposición legal que prohíbe las actividades agropecuarias en estos ecosistemas delimitados.	No referida al análisis	""(…) 2.2.2 Las actividades agropecuarias anteriores a la Ley 1450 de 2011 La aplicación de la prohibición del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 no podría interpretarse como una orden legal de ruptura automática de los grupos humanos asentados en los páramos con su entorno, o una condena a su estilo de vida y de relación con la naturaleza; tampoco podría llevar a situaciones extremas que pongan en riesgo las condiciones de vida digna, el derecho a un mínimo vital y el derecho a la alimentación. Además, como también se advirtió, la protección de los recursos naturales está ligada a la obligación constitucional de reconocer y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente han desarrollado sus proyectos de vida y derivado su sustento a partir de su interacción con la naturaleza. Para la Sala es claro que aun existiendo razones de interés general, inclusive relacionadas con el medio ambiente, decisiones públicas como la reubicación de un asentamiento humano, el cambio de sus condiciones de vida o la restricción de las actividades que desarrollaban legalmente, no pueden ponerse en práctica de un momento a otro o al margen de las comunidades afectadas. Para la implementación de tales decisiones resultaría constitucionalmente necesario, además, abrir espacios de participación ciudadana o incluso de consulta previa si las poblaciones afectadas corresponden a comunidades indígenas o afrocolombianas. (…) En todo caso, si algunas de dichas actividades ponen en grave riesgo los ecosistemas de páramo y su reconversión no es posible de común acuerdo con el propietario o no es viable dar un espacio de transición (por la inminencia del daño), el Estado cuenta en todo caso con facultades suficientes, si fuera necesario, para hacer valer el interés general y expropiar los respectivos predios con el fin de iniciar las actividades de restauración y conservación a que hubiere lugar"."	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 507	2008	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de "gradualidad progresiva", conforme el cual cuando un derecho no puede satisfacerse de manera inmediata, debido a la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce de sus facetas de protección, su cumplimiento se lleva a cabo de manera progresiva.	1		
Sentencia de Constitucionalidad	C 251	1997	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar que si bien el goce de los derechos de la población campesina exige la gradualidad progresiva, mientras se realiza su reasentamiento se deben garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares. Dice: "La doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los 'derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico'. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación".	1		
Sentencia de Tutela	T 760	2008	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar que la gradualidad progresiva exigida para garantizar los derechos de la población campesina, exige como mínimo la existencia de un plan para su cumplimiento. "Cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, 'lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos'".	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 426	1992	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de derecho de subsistencia. "La Constitución no consagra un derecho a la subsistencia, éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad".	1		
Sentencia de Unificación	SU 995	1999	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de mínimo vital como derecho cualitativo. "Las reglas de procedencia que se han esbozado, resultan suficientemente amplias como para proteger en su esencia el componente del mínimo vital del salario (que no es sinónimo de salario mínimo), apreciado por el juez en cada caso concreto, y libre de cortapisas cuantitativas que desconocen la especificidad de las necesidades que cada trabajador encara y niegan la existencia de proyectos de vida individuales que se resisten a ser uniformados sin dar al traste con el orden justo constitucional". "De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida".	1		
Sentencia de Tutela	T 809	2006	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de mínimo vital como derecho cualitativo."(i) se trata de acceso básico de condiciones dignas de existencia para el desarrollo del individuo, (ii) que depende de su situación particular y (iii) es un concepto indeterminado cuya concreción depende de las circunstancias particulares de cada caso, por lo que requiere un análisis caso por caso y cualitativo".	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 184	2009	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de mínimo vital como derecho cualitativo. "Entre mayor sea el status socio-económico es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital".	1		
Sentencia de Tutela	T 411	1992	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para sustentar el concepto de constitución ecológica "al menos treinta y cuatro (34) de las disposiciones constitucionales integran esta estructura normativa".	1		
						Referencia jurisprudencial para sustentar que en la línea argumentativa trazada por la Corte en relación con la dimensión ecológica del ordenamiento constitucional, el sujeto, razón y fin de la Constitución es la persona humana. El análisis señala que la Corte ha defido como núcleo esencial del derecho al ambiente sano como "aquella parte que le es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos y que le dan vida resulten real y efectivamente tutelados,(…) el sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana".	2		
Sentencia de Tutela	T 458	2011	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para sustentar la constitucionalidad de la limitación a la actividad privada y el establecimiento de responsabilidad ambientales en los particulares, en el marco del concepto de desarrollo sostenible. "Dicho modelo, si bien promueve y reconoce la importancia de la actividad económica privada y, además, admite la explotación de los recursos naturales, implica una limitación de la actividad privada y la imposición de varias responsabilidades en cabeza de los particulares".	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 622	2007	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de cosa juzgada en acciones populares."- Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración". "El presente pronunciamiento establece una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos. La Corte, para garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de efectividad de los derechos colectivos, procederá a declarar la exequibilidad condicionada, bajo el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del publico en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior".	1		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 046	1999	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto denominado en el análisis "tangibilidad de las licencias ambientales y autorizaciones ambientales". " El ordenamiento constitucional vigente consagra un modelo económico que garantiza un amplio espacio de libertad para la actividad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común; no obstante, dicho ejercicio presenta una reserva legal para la exigencia de permisos previos, licencias, o requisitos adicionales que permitan ejercitar un derecho o desarrollar una actividad[3], así como, para delimitar su alcance, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. En este contexto la empresa, como base del desarrollo, se encuentra sujeta a una función social que implica obligaciones (C.P., art. 84 y 333)."	1		
Sentencia de Constitucionalidad	C 126	1998	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencia para argumentar limitaciones a derechos y libertades económicas atendiendo a la función ecológica de la propiedad.	1		
Sentencia de Constitucionalidad	C 1172	2004	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencia para argumentar limitaciones a derechos y libertades económicas atendiendo a la función ecológica de la propiedad.	1		
Sentencia de Constitucionalidad	C 595	2010	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 1333 de 2009, por la cual se adopta el régimen sancionatorio ambiental	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de Constitución Ecológica, en el marco del análisis de la constitucionalidad de la presunción de dolo o culpa en el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009.	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 431	2000	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 507 de 1997, sobre ordenamiento territorial	No referida al análisis	Referencia jurisprudencia para argumentar la protección del medio ambiente como un principio dentro del cual se estructura el Estado social de derecho, y que regula las relaciones de la comunidad y la naturaleza propugnando por su conservación y preservación. Pronunciamiento en el marco del análisis de la constitucionalidad de la Ley 507 de 1997 sobre ordenamiento territorial.	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 595	1995	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 160 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".	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar que la Corte definió de forma clara la función social de los bienes baldíos y con ello, las especiales características de los sujetos de reforma agraria para los cuales están reservados los bienes fiscales adjudicables.	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 536	1997	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 160 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".	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar que la Corte definió de forma clara la función social de los bienes baldíos y con ello, las especiales características de los sujetos de reforma agraria para los cuales están reservados los bienes fiscales adjudicables.	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 006	2002	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 160 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".	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar que la Corte abordó el análisis de los objetivos del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural dando alcance a la protección del campo y del trabajador agrario, no sólo a partir de la función social de la propiedad y el acceso progresivo, sino además del impulso de medidas que propendan por una igualdad económica, social y cultural de los trabajadores del agro, por medio de la prioridad, apoyo y especial protección de la que gozan.	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 644	2012	Corte Constitucional	Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial el concepto del campo y el trabajado agrario como objeto y sujeto de protección especial constitucional. " La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión "Campo" se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa". " En el mismo sentido y sobre la base de que el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58), las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son:" ... "el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana". Igualmente el análisis hace referencia que el derecho de las personas a estar protegidas contra el hambre exige que los Estados adopten medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaz de las riquezas naturales, conforme lo señala el artículo 11 del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 348	2012	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	"Referencia jurisprudencia al concepto "" economías tradicionales de subsistencia"" como objeto de protección especial en atención a las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan a las mismas y cuya actividad se define por el uso de métodos tradicionales-artesanales y su dimensión de producción a pequeña escala de alimentos cuyo propósito es garantizar la soberanía alimentaria de estas comunidades. Cita: ""Además, en la jurisprudencia constitucional, adquiere especial importancia la protección de las "economías tradicionales de subsistencia", en la medida en que quienes las ejercen son comunidades generalmente pequeñas que han dedicado su vida a una actividad de producción específica, como la pesca, y con ella aseguran su mínimo vital, entendido este, como una garantía de ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos del mar que toman en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias. En suma, 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."" "	2	Caracteriza el concepto de economías tradicionales de subsistencia como sujeto de protección, oficios artesanales, relación con los ecosistemas e identidad cultural. Producción de alimentos a pequeña escala. Modelos campesinos tradicionales y artesanales.	

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 021	1994	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto "estrategia global de desarrollo rural" que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural. La Corte señala "Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo."	2	Incorpora el concepto de estrategia global de desarrollo rural que no se circunscribe a la tenencia de la tierra sino a la calidad de vida de la población rural, educación, salud, vivienda, etc.	
Sentencia de Constitucionalidad	C 539	2011	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencia al concepto de precedente judicial. El análisis argumenta que las decisiones judiciales de las Altas Cortes son de obligatorio cumplimiento, e imprimen al ordenamiento jurídico no sólo decisiones concretas, sino fuentes de interpretación. Su acatamiento representa la garantía de la coherencia del sistema jurídico y el respeto por valores fundamentales del ordenamiento.	2		
Sentencia de Unificación	SU 047	1999	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de precedente judicial. El análisis lo cita para distinguir los elementos de las sentencia que tiene fuerza vinculante de aquellos que poseen fuerza persuasiva.	2		
Sentencia de Tutela	T 569	2001	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencia al concepto de precedente judicial. El análisis lo utiliza para argumentar que el análisis jurisprudencial cobra especial importancia a la hora de desplegar la acción administrativa, pues la jurisprudencia como fuente del derecho tiene fuerza vinculante en relación con la administración.	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 449	2015	Corte Constitucional	Constitucionalidad de disposiciones de la Ley 99 de 1993 en materia de tasas ambientales	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al principio de indubio pro natura. El análisis lo incorpora reconociendo la existencia del principio y argumentando como límite a su aplicación la realización de los derechos económicos sociales y culturales, en particular tratándose de sujetos de especial protección constitucional.	2		
Sentencia de Tutela	T 666	2002	Corte Constitucional	Protección especial de ecosistemas de humedales	No referida al análisis	Referencia jurisprudencia para argumentar que la Corte ha reconocido un régimen de protección especial a las áreas de especial importancia ecológica.	2		
Sentencia de Tutela	T 348a	2014	Corte Constitucional	¿Existió vulneración del derecho a la consulta previa con la declaratoria del PNN Yaigojé Apaporis?	No tutelar los derechos	Referencia jurisprudencial para argumentar que la Corte ha reconocido que las áreas se encuentran zonificadas para efectos de su administración y en ellas debe formularse, conforme a sus características y condiciones, un plan de manejo sometido al régimen jurídico del área. La zonificación del área y su respectivo plan de manejo constituyen el instrumento que garantiza la finalidad del área y este debe ser consonante con las realidades del territorio, atendiendo a sus condiciones como mecanismo para el logro de los objetivos de conservación del área.	2	La zonificación de las áras debe obedecer a sus características y condiciones, así como estar en consonancia con las realidades del territorio.	
Sentencia de Tutela	T 552	2012	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial al concepto de debido proceso en desarrollo de la función administrativa. El análisis lo referencia para sustentar que la competencia para definir las situaciones de tenencia y asegurar con ello la claridad sobre la titularidad de las áreas que se han sometido al régimen especial de manejo, recae, conforme a las disposiciones de la ley 160 de 1994, en el Incoder (hoy ANT), por lo que lo que para el caso particular de la ocupación de las áreas protegidas, implica que sólo puede manifestarse frente a la situación de tenencia la autoridad administrativa o judicial a cuyo cargo se encuentran las actuaciones agrarias.	2	No corresponde a PNN valorar la "indebida" ocupación, como condición para el desarrollo de sus funciones.	

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Tutela	T 566	1992	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar que la entidad encargada de la administración del área debe dirigir su actuación al cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas, regulando las actividades y usos por medio de los instrumentos y procedimientos para ello, mientras las autoridades competentes resuelven los temas de tenencia.	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 123	2014	Corte Constitucional	Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 y del artículo 2º (parcial) del decreto 0934 de 2013	No referida al análisis	"Referencia jurisprudencia para argumentar la necesidad de ponderar en casos concretos los derechos en conflicto, incluso cuando uno de ellos sea del derecho al ambiente sano. ""La protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso concreto parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente"". El análisis jurídico concluye con base en esta sentencia que: "" Este ejercicio de interpretación que ordena la Corte constituye un mandato de efecto erga omnes, toda vez que expresa la razón constitucional para aplicar el ordenamiento, cuando este pueda verse en un posible conflicto entre dos dimensiones de la protección constitucional, tal como acá se ha referido. En ese sentido al poner la función de protección y preservación del medio ambiente frente a la protección y garantía de otros derechos, el umbral de decisión puede ser diverso conforme las circunstancias particulares de cada caso."	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 772	2003	Corte Constitucional	Conflicto entre espacio público y derechos fundamentales de los ocupantes	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar la necesidad de ponderar derechos en conflicto en casos concretos, incluso entre interés general y derechos fundamentales. El análisis jurídico plantea que "la actuación administrativa deba necesariamente deba someterse a un juicio de proporcionalidad mediante el cual pondere los derechos en conflicto y busque el desarrollo de acciones que propendan por su armonización. El juicio de proporcionalidad debe lograr que la actuación administrativa responda a lograr la protección de quienes se encuentran en situaciones de marginalidad y pobreza" ... "Por lo tanto es dable proceder al desalojo frente a situaciones de indebida ocupación, siempre que se hayan adelantado las actuaciones judiciales o administrativos con el cumplimiento de las reglas del debido proceso, y siempre que se garantice a los ocupantes, condiciones que realicen sus derechos fundamentales en razón a las disposiciones del Estado Social de Derecho".	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 223	1994	Corte Constitucional	Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 87 de la Ley 135 de 1961	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial que sustenta la línea jurisprudencial de protección del campo y de los trabajores agrarios. El análisis solo la referencia.	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 022	1996	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	"Referencia jurisprudencial al concepto de proporcionalidad. ""El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes"". El análisis lo refiere para argumentar que ""El debido proceso también comprende la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad , los cuales demandan la ponderación de principios en conflictos para el logro de los fines del Estado Social de Derecho, por lo que la administración deberá velar para que en sus actuaciones no se sacrifiquen principios constitucionalmente importantes, o que se sacrifiquen en menor medida siempre que no exista otro medio para alcanzar los fines que persigue su actuación"". "	2		
Sentencia de Unificación	SU 1010	2008	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial para argumentar los fines de la facultad sancionatoria de la administración.	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 412	2015	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial a la potestad sancionatoria de la administración. El análisis la incorpora para argumentar diferentes principios a los cuales debe atender la administración en los procesos sancionatorios en aplicación de mandatos constitucionales.	2		
Sentencia de Constitucionalidad	C 818	2005	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial a la potestad sancionatoria de la administración. El análisis la incorpora para argumentar que en materia ambiental las conductas reprochables deben representar una vulneración al medio ambiente, atendiendo al princicpio de la antijuricidad material, la cual "en el derecho sancionatorio administrativo se dirige a que la infracción para ser objeto de sanción debe vulnerar o poner en peligro el bien o interés jurídico tutelado".	2		

TIPO DE PRONUNCIAMIENTO	ID	AÑO	TRIBUNAL	PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO	DECISION	ARGUMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN / ARGUMENTOS CONSIDERADOS EN LOS ANÁLISIS JURÍDICOS	ANÁLISIS JURÍDICOS QUE LO CONTEMPLAN	OPORTUNIDADES / LIMITANTES	ASPECTOS A CONSIDERAR PARA RECOMENDACIONES
Sentencia de Constitucionalidad	C 564	2000	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	Referencia jurisprudencial a la potestad sancionatoria de la administración, específicamente al principio de proporcionalidad. El análisis la utiliza para concluir que este principio "comprende así la necesidad de que se revise la relación ponderada entre los fines que tiene la administración, y los medios de los que dispone para su realización, haciendo de la actuación de la administración un ejercicio razonable que en el marco de su facultad punitiva tiene como objetivo la tutela de un bien jurídico especifico".	2		
Sentencia de Tutela	T 209	2006	Corte Constitucional	No referido al análisis	No referida al análisis	"Referencia jurisprudencial a la potestad sancionatoria de la administración, específicamente al principio de proporcionalidad. ""Es decir, que el de proporcionalidad es también un postulado que informa toda la actividad administrativa y no pretende otra cosa que la adecuación entre medios y fines, entre las medidas utilizadas y las necesidades que se tratan de satisfacer"". El análisis lo referencia para concluir que "" en el ejercicio de a potestad sancionatoria en materia ambiental la autoridad administrativa deba ponderar su ejercicio punitivo y en particular que las medidas que de él se deriven sean proporcionales y razonables en el estudio del caso concreto, determinando si las mismas responden de forma efectiva a la protección del medio ambiente y los recursos naturales"". Concluye el análisis que ""Puede entonces afirmarse que el derecho sancionatorio en materia ambiental, como expresión de la facultad punitiva del estado en ejercicio de la protección del medio ambiente como bien jurídico protegido constitucionalmente, tiene una expresión legal de la que deriva la legitimidad de la actuación administrativa en una marco amplio de discrecionalidad que debe ejercerse a la luz de los principios del debido proceso y en desarrollo de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad que debe guiar el ejercicio concreto frente a la vulneración o daño del medio ambiente y los recursos naturales"". Es entonces claro que la obligación de la administración no se circunscribe a la imposición de sanciones, sino a la protección efectiva del medio ambiente y los recursos naturales, para lo cual cuenta con la facultad sancionatoria como una herramienta para el logro de tales propósitos".	2	Argumentación frente al ejercicio de la potestad sancionatoria como medida efectiva.	

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
1. 2006-2007	PNN EUGENIA	Decreto Reglamentario	"Por el cual se reglamenta el Decreto - Ley 2811 de 1974 en relación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones."	Establece la posibilidad de que en las zonas de restauración se lleven a cabo acciones de manejo siempre y cuando sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos de conservación. Los tratamientos para la restauración en esta zona pueden ser de rehabilitación o de recuperación, las cuales podrán realizarse con el concurso de las comunidades que ocupan la zona de restauración, siempre y cuando tales comunidades se encuentren asentadas en el área con anterioridad de la entrada en vigencia del decreto. Plantea excepciones a prohibiciones como caza, pesca, recolección, fuegos, actividades agropecuarias, en el marco de acciones de restauración dirigidas por partes. Define expresamente excepción al uso, por ministerio de la ley, para ocupantes o habitantes permanentes, sin que incluya ánimo de lucro o posibilidad de comercialización.	Prohíbe el reconocimiento de mejoras con posterioridad al año de 1977 para las áreas allí ya declaradas, y después de la declaratoria para las posteriores. Distingue obligaciones y prohibiciones para visitantes y habitantes permanentes.	Reitera prohibición expresa de adjudicación de baldíos.	"Objetivos de conservación. Plantea que el SPNN aportará a los objetivos generales de conservación y especificos de las áreas protegidas, dentro de los cuales se resaltan: General: Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza. Específico: Conservar áreas que contengan elementos o manifestaciones naturales de fauna, flora, agua, gea, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, cultural o emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país. Conservar espacios naturales que contengan muestras de cultura material o inmaterial de comunidades locales, vestigios arqueológicos y sitios de valor histórico"
2. 2016	PNN SGMAP	Decreto Reglamentario	Por el cual se adicionan unos artículos a la sección 13 del capítulo 1, título 2, parte 2 del Decreto 1076 de 2015, que establecen el régimen transicional para la implementación de la política de uso, ocupación y tenencia, a través de acuerdos con población campesina y pescadores que habitan, ocupan, o realizan usos tradicionales en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con el objeto de regularizar las actividades que en él se desarrollan.	Propone un régimen transicional para la suscripción de acuerdos con población campesina y pescadores, que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad, que deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, o que habiten, ocupen, o realicen usos en las áreas protegidas. Estos acuerdos buscan regularizar las actividades que ellos desarrollan, mejorar el estado de conservación de las áreas y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas y pescadores que habitan, ocupan o usan las áreas.	"Los acuerdos deberán considerar el Plan de manejo y el desmonte gradual y progresivo de las actividades no compatibles. Su temporalidad será definida por Parques Nacionales Naturales, atendiendo a criterios técnicos según las condiciones del área, la actividad productiva a desmontar, la actividad permitida sobre la que versan los acuerdos y la recuperación del ecosistema. Los acuerdos se darán por terminados unilateralmente, una vez se ejecute pronunciamiento de autoridad administrativa o judicial competente ordenando la restitución material del predio. "	Los acuerdos no implican pronunciamiento alguno por parte de Parques Nacionales Naturales acerca de la relación de tenencia del sujeto del acuerdo, respecto del predio. Serán las entidades administrativas y judiciales las competentes para la resolución de tales conflictos. Uno de los objetivos de los acuerdos es brindar soluciones definitivas y duraderas, mediante la participación de PNN y otras entidades del nivel nacional y territorial, que garanticen que los campesinos y pescadores que hoy se encuentran en las áreas protegidas del SPNN puedan generar su propio alimento e ingreso, desarrollando su proyecto de vida como campesinos o pescadores sin afectar o menoscabar el derecho colectivo al ambiente, además de poder acceder a la propiedad rural productiva en términos agropecuarios por fuera de las áreas protegidas.	Facultad sancionatoria: Prevé el ejercicio de la facultad sancionatoria sobre las actividades no permitidas que contravengan disposiciones de uso y manejo del área, actividades que se realicen excediendo lo establecido en el respectivo acuerdo.

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
2. 2016	PNN SGMAP	Resolución	Por medio de la cual se establece un procedimiento para la celebración de acuerdos transicionales con comunidades campesinas para la regularización de actividades previsto en el decreto xxxx	La finalidad de los acuerdos de regularización es la implementación gradual y progresiva de proyectos de reconversión de prácticas productivas no permitidas, mitigación de impacto, restauración y recuperación de áreas degradadas, servicios ecosistémicos y zonas de restauración, entre otras, mediante actividades y usos permitidos, en áreas previamente caracterizadas.	Dentro de los alcances de los acuerdos se señala delimitar la permanencia de usuarios al interior de las áreas para que estos cumplan una función en la conservación.	No podrán suscribirse acuerdos con usuarios en relación con los cuales se encuentre en firme declaración de indebida ocupación conforme la legislación agraria, o decisión administrativa o judicial que limite o entregué a otro el derecho de uso.	Establece el procedimiento para la celebración de acuerdos, los cuales podrán suscribirse de manera individual o a través de las organizaciones. Define instancias internas en PNN y mecanismos de participación de los usuarios (propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes).
		Resolución	Por medio de la cual se establece el procedimiento para la implementación de la Estrategia de Restauración Ecológica Participativa en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	ibidem	ibidem	ibidem	Establece el procedimiento para la celebración de acuerdos, con una fase en particular, denominada Evaluación rápida para restauración ecológica.
		Resolución	Por medio de la cual se establece el procedimiento para la celebración de acuerdos territoriales en el marco de la estrategia de conservación, por medio del ecoturismo con participación social.	ibidem	ibidem	ibidem	ibidem
		Resolución	Por la cual se crea un Comité Consultivo como mecanismo de participación social para la gestión de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.	Como mecanismo de participación en la conservación, se propone conformar un comité con la participación de personas y comunidades locales con arraigo en la zona que hagan uso tradicional y/o de subsistencia de los bienes y servicios ecosistémicos que brinda el área protegida. Este comité tendrá como funciones proponer estrategias de conservación, hacer recomendaciones, realizar seguimiento y monitoreo, y promover y fomentar actividades y buenas prácticas.	Dentro del comité se prevé la participación de delegados de quienes hayan suscrito acuerdos, propietarios, poseedores y ocupantes, así como de organizaciones sociales.	Dentro del comité se prevé la participación de delegados de quienes hayan suscrito acuerdos, propietarios, poseedores y ocupantes, así como de organizaciones sociales.	Participación en el manejo
		Resolución	Por medio de la cual se regula la autorización para la realización de obras de prevención, reducción o mitigación de impactos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Dentro de las obras de prevención, reducción o mitigación de impactos pueden estar aquellas relacionadas con usos de población campesina, tales como saneamiento básico, reparación de viviendas, etc. Sin embargo, no es expresa su regulación con esta propuesta.	Dentro de las obras de prevención, reducción o mitigación de impactos pueden estar aquellas relacionadas con usos de población campesina, tales como saneamiento básico, reparación de viviendas, etc. Sin embargo, no es expresa su regulación con esta propuesta.	Deja a salvo que tal autorización no implica ni reconocimiento de mejoras o de derechos reales sobre la tierra.	No hay regulación expresa frente a obras que no implican prevención, reducción o mitigación de impactos, sino mejoramiento de condiciones de vida.

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
3. 2017	PNN	Decreto Ley	Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tendientes a su recuperación y conservación, y se adoptan otras disposiciones.	Propone una medida de manejo transitoria, especial y adaptativa, dirigida a la recuperación, restauración ecológica y/o conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que garantice el desmonte de las actividades no permisibles.	Los acuerdos se enfocan en garantizar el desmonte de las actividades no permisibles. Su celebración no inhibe a las entidades competentes de adelantar programas de reasentamiento, estabilización socioeconómica y atención integral de la población campesina en zonas ubicadas fuera de las áreas. Declara de utilidad pública e interés social la adquisición de tierras o mejoras para reubicación de propietarios, poseedores y ocupantes, no sólo de las áreas del SPNN sino también de Parques Regionales y Reservas Forestales Protectoras, la cual corresponde a la ANT por una sóla vez.	No prevé disposiciones que aseguren la tenencia campesina en las áreas del SPNN. Por el contrario, plantea la potestad de reasentamiento y establece disposiciones que favorecen la negociación de mejoras, las condiciones de reasentamiento y la compra de otros derechos. No obstante, el reasentamiento sigue siendo potestativo de la ANT, condicionado al marco de gasto de mediano plazo y no prevé nuevos recursos con este propósito. El reasentamiento se prevé para propietarios, poseedores y ocupantes.	Declara de utilidad pública e interés social la adquisición de tierras y mejoras por parte de la ANT para el reasentamiento de propietarios, poseedores y ocupantes de Parques Naturales Regionales y Reservas Forestales Protectoras.
				Sistema de Información - caracterización			Sistema de información de OUT. Administrado por PNN para consolidar en dos años la caracterización del UOT con el mandato de interoperabilidad con otros sistemas
				Mejoras			Mejoras. Modifica la prohibición existente desde el año de 1977 que impide reconocer mejoras después de ese año para las áreas ya declaradas y después de la declaratoria para las posteriores. Establece como nueva fecha el 30 de noviembre de 2016, definiendo condiciones diferenciales para campesinos sin tierra y en condiciones de vulnerabilidad vs propietarios. Igualmente prohíbe el reconocimiento de mejoras asociadas a cultivos ilícitos. En predios de propiedad privada no reconoce mejoras con posterioridad a la declaratoria, salvo las de caracter ambiental (sujeta a reglamentación de PNN).
				Saneamiento de falsa tradición			Saneamiento automático. Establece el saneamiento automático de vicios de tradición o titulación en las adquisiciones que se hagan a favor de PNN.
				Avalúos			Avalúos. Instruye al IGAC para la definición de criterios y metodologías que reconozcan el mejor estado de conservación como parte de la valoración del predio como incentivo a la conservación.
				Incentivos para la conservación			Incentivos para la conservación. Posibilita la aplicación de incentivos a quienes estén desarrollando actividades permitidas o hayan suscrito acuerdos con PNN
				Sancionatorios			Facultad sancionatoria. Prevé la celebración de acuerdos con población campesina en condiciones de vulnerabilidad, cuyo sustento básico dependa del uso y aprovechamiento del área protegida como causal de suspensión del proceso sancionatorio, el cumplimiento de lo acordado como causal de cesación del procedimiento o eximiente de responsabilidad. El incumplimiento del acuerdo da lugar a reanudar los procesos sancionatorios.

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
4. 2017	CAMPESINOS	Decreto Ley	Por el cual se dictan medidas tendientes a solucionar conflictos territoriales en áreas habitadas por comunidades campesinas declaradas parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Plantea una modificación normativa para incluir como permitidas en todas las áreas del SPNN la vivienda rural, la infraestructura social y comunitaria básica, las actividades agropecuarias sostenibles, agroecoturismo campesino comunitario, servicios ecosistémicos y aquellas actividades que permitan la permanencia de los campesinos en el territorio y garanticen la soberanía alimentaria y el bienestar y buen vivir de las comunidades campesinas que habitan estas áreas. Para este fin, los predios deben iniciar una reconversión productiva hacia Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación, definidos como aquellos que permiten suplir las necesidades productivas de las familias campesinas que habitan dentro de las áreas del SPNN y sus zonas de influencia, a la vez que promueven procesos de conservación de la diversidad biológica y cultural en conjunto con ella, instrumento a partir del cual se implementan los Regímenes Especiales de Manejo Parques con Campesinos, creados como instrumentos de planificación y comanejo entre las comunidades y la institución.	Se prevé como permitida la infraestructura social y comunitaria básica. Se crea como instrumento de planificación el Plan de Desarrollo Sostenible, para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades asentadas en estas áreas, que serán estructurados por las propias comunidades con apoyo técnico de las entidades competentes. Se plantea realinderamiento de las áreas cuando haya cascos urbanos, en los cuales no se alcancen los objetivos de conservación. Plantean la posibilidad de reasentamientos voluntarios sujetos a condiciones y condiciona la compra de predios a determinar con las comunidades y los afectados que los usos ambientalmente sostenibles no son compatibles con su proyecto de vida, Parques Nacionales Naturales y la Agencia Nacional de Tierras, definiendo requisitos y medidas como la exención de predial por dos años.	Se propone la formalización de tierras al interior de las áreas, así como la compatibilidad con las Zonas de Reserva Campesina. Proponen crear la UAF ambiental, entendida como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, basada en Sistemas Sostenibles para la Conservación (SASC), que incluya las cargas y los usos ambientales de la propiedad, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio y a la conservación de la diversidad biológica y cultural. Sin embargo, sólo la definen pero no señalan en que casos aplica la UAF. Prevén la posibilidad de compra de predios sólo si se determina con las comunidades y los afectados que los usos sostenibles no son compatibles con su proyecto de vida. Plantean reconocer el valor del predio, sus mejoras, así como el valor indemnizatorio por las labores de conservación ambiental (en un plazo de cinco años). Lo anterior se tasará con un estudio técnico que elabore el IGAC y técnicos propuestos por las comunidades campesinas. Establece procedimiento especial en caso de discrepancia de avalúos. Las mejoras a reconocer serán aquellas anteriores a la expedición del decreto ley.	

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
4. 2017	CAMPESINOS	Decreto Ley	Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tendientes a su recuperación y conservación, y se adoptan otras disposiciones.	Instancias de comanejo			Instancias para el comanejo. Crea Comisión de Parques con Campesinos con carácter permanente y decisorio, y contará con participación y representación igualitaria de PNN y de las organizaciones campesinas, de los niveles local, regional y nacional, para así dar linenamientos vinculantes frente a esta problemática. Crean igualmente comités regionales y locales de comanejo, con carácter permanente y decisorio. Igualmente plantean las mesas de concertación locales, regionales y nacionales en el marco de la construcción de la política.
				Actualización de las áreas protegidas y límites			Actualización de las áreas protegidas. Preven la revisión cada cinco años, a solicitud de las comunidades, de la integridad ecológica de las áreas protegidas, con miras a definir su recategorización o la compra o relocalización de la población, bajo un protocolo definido por la Comisión. Plantea en cinco años hacer la precisión de límites de las áreas con las comunidades.
				Recursos y financiamiento			Recursos. Plantea la instrucción de incluir partida presupuestal especial con recursos de libre destinación y la destinación de recursos de regalías para el cumplimiento de lo ordenado en el decreto. Igualmente destina recursos de educación para la construcción de los PEI agrarios y ambientales en estas áreas.
				Pedagogía y control social			Pedagogía y control social. Plantea la construcción de PEI agrarios y ambientales para las escuelas de las áreas y sus zonas de influencia. Define a las comunidades como titulares del control y vigilancia social, a las normas comunitarias como la base de ese control y a las organizaciones sociales como interlocutoras con las autoridades ambientales para la óptima implementación del control social.
				Sancionatorios y cultivos ilícitos			Sancionatorios. Los campesinos objeto de las medidas y disposiciones contenidas en el presente Decreto Ley no podrán ser judicializados, ni sancionados administrativamente por los usos permitidos en este Decreto, ni cuando se encuentren en procesos de sustitución voluntaria de cultivos denominados de uso ilícito. Prohibe erradicación forzada en veredas donde existan acuerdos de erradicación voluntaria.

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
5. 2017	PNN (CSVI)	Decreto Ley	Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tendientes a su recuperación y conservación, y se adoptan otras disposiciones.	Propone como medida de manejo transitoria especial y adaptativa, acuerdos para mantener o mejorar el estado de conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y que contribuyan al bienestar y buen vivir. Estos deben ser diseñados de forma que se garantice la transición hacia Sistemas para la Conservación (SC) con campesinos al interior de las áreas del SPNN y el avance progresivo hacia la recuperación, rehabilitación y restauración ecológica de las áreas. Dentro de las finalidades del acuerdo está garantizar el desmonte gradual de las actividades no permisibles.	La transición hacia SC con campesinos al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde a un proceso gradual y acompañado por el Estado, que en la determinación de las condiciones de tiempo y medidas de manejo aplicables, considera criterios ecológicos, sociales, culturales, económicos, y de bienestar y buen vivir. Estos acuerdos están condicionados en el tiempo a que se concreten las soluciones de Estado estables y duraderas para la población vía acciones de adquisición de predios, mejoras y programas de reasentamiento voluntario y digno. Su celebración no inhibe a las entidades competentes de adelantar programas de reasentamiento, estabilización socioeconómica y atención integral de la población campesina en zonas ubicadas fuera de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, extendiendo su marco de acción a quienes se encuentren al interior de las áreas a 30 de noviembre de 2016.	No prevé disposiciones que aseguren la tenencia campesina en las áreas del SPNN. Por el contrario, plantea la potestad de reasentamiento y establece disposiciones que favorecen la negociación de mejoras, las condiciones de reasentamiento y la compra de otros derechos. No obstante, el reasentamiento sigue siendo potestativo de la ANT, condicionado al marco de gasto de mediano plazo y no prevé nuevos recursos con este propósito. Dentro de las condiciones de reasentamiento está que sea voluntario. El reasentamiento se prevé para propietarios, poseedores y ocupantes que se encuentren antes del 30 de noviembre de 2016, sujetos de acceso a tierra de manera individual o comunitaria, de conformidad con la Ley 160 de 1994.	Participación comunitaria. Garantiza la participación de la comunidad (organizaciones y comunidad) en la implementación de las acciones previstas en la propuesta.
				Sistema de Información - caracterización			Sistema de información de OUT. Administrado por PNN para consolidar en dos años la caracterización del UOT con el mandato de interoperabilidad con otros sistemas.
				Mejoras			Mejoras. Modifica la prohibición existente desde 1977 que impide reconocer mejores despues de ese año para las áreas ya declaradas, y después de la declaratoria para las posteriores. Establece como nueva fecha del 30 de noviembre de 2016, definiendo condiciones diferenciales para campesinos sin tierra y en condiciones de vulnerabilidad vs propietarios. Igualmente prohibe el reconocimiento de mejoras asociadas a cultivos ilícitos.
				Saneamiento de falsa tradición			Saneamiento automático. Establece el saneamiento automático de vicios de tradición o titulación en las adquisiciones que se hagan a favor de PNN.

PROPUESTA NORMATIVA	AUTOR	RANGO NORMATIVO	OBJETO	REGULACIÓN USO	REGULACIÓN OCUPACIÓN	REGULACIÓN TENENCIA	OTROS ASPECTOS REGULADOS
5. 2017	PNN (CSVI)	Decreto Ley	Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tendientes a su recuperación y conservación, y se adoptan otras disposiciones.	Avalúos			Avalúos. Instruye al IGAC para la definición de criterios y metodologías que reconozcan el mejor estado de conservación como parte de la valoración del predio
				Incentivos para la conservación			Incentivos para la conservación. Posibilita la aplicación de incentivos a quienes estén desarrollando actividades permitidas o hayan suscrito acuerdos con PNN.
				Sancionatorios			Facultad sancionatoria. Prevé la celebración de acuerdos con población campesina en condiciones de vulnerabilidad, cuyo sustento básico dependa del uso y aprovechamiento del área protegida como causal de suspensión del proceso sancionatorio, el cumplimiento de lo acordado como causal de cesación del procedimiento o eximiente de responsabilidad. El incumplimiento del acuerdo da lugar a reanudar los procesos sancionatorios. Esto aplica siempre y cuando las conductas o impactos hayan sido incluidos en la caracterización.
6. 2018	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Decreto reglamentario	Por medio del cual se adiciona una Sección al Decreto 1076 de 2015 en lo referente con los lineamientos para la adopción de acciones de manejo para el desmonte gradual y progresivo de actividades no permitidas al interior de las áreas protegidas públicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y se adoptan otras determinaciones.	Desmonte gradual y progresivo de actividades no permitidas realizadas por comunidades locales. Como medida que garantice el desmonte se plantean acuerdos para la recuperación, restauración y conservación, sujetos a parámetros técnicos del plan de manejo. Su celebración no exime del trámite de permisos, concesiones y autorizaciones para el uso de recursos naturales y la realización de proyectos, obras o actividades.	Plantea que los acuerdos no impiden la reubicación, estabilizacion socioeconómica y atención integral de la población, lo cual no puede amparar actividades no permitidas sobre las cuales se garantiza el desmonte. Faculta a PNN a autorizar la adecuación, reparación y mantenimiento de infraestructura existente, con la finalidad de prevenir o evitar el daño en la vida, la salud y la integridad física de las personas que la usan. Prohíbe autorizar con este instrumento construcciones nuevas, que tengan orden de demolición o se encuentren en zonas inundables. PNN debe reglamentar condiciones y procedimientos.	Plantea que los acuerdos o las autorizaciones no reconocen ningún derecho sobre la tierra.	Avalúos. Plantea que el IGAC y PNN construyan una metodología de avalúos que reconozca la conservación del área, a manera de incentivo.

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura – FAO
Calle 72 No. 7-82 Piso 7 y piso 10.
Edificio Acciones y Valores
Bogotá D.C. – Colombia
www.fao.org/colombia
Correo:fao-co@fao.org
Tel: (57) (1) 346 5101

ISBN: 978-958-52152-1-4