

# 2011

Parques Nacionales  
Naturales de Colombia

Gisela Paredes  
Leguizamón -  
Subdirección Técnica



## [ DIAGNOSTICO, PROCEDIMIENTOS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA LA GESTION DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN PARQUES NACIONALES Y OTRAS AREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA ]

Fotografía María Fernanda Acosta, Naydu Laverde y Gisela Paredes.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## Tabla de contenido

<b>Capítulo 1.</b> Diagnostico aspectos conceptuales, instrumentos y procedimientos de tierras y territorios relacionados con áreas protegidas .....	5
I. El origen de la problemática de tierras en áreas protegidas	
A. Tenencia de la tierra problema agrario no resuelto .....	6
1. Estructura agraria colombiana.....	6
2. Informalidad en la tenencia de la tierra.....	8
3. Desactualización catastro rural.....	8
B. Conflicto armado y desplazamiento.....	9
C. Gestión de Áreas Protegidas.....	13
D. Desarrollo sectorial.....	24
E. Riesgo.....	26
F. Ordenamientos territoriales.....	28
II. Instituciones competentes o de apoyo en la gestión de tierras y territorios	
A. Departamento Nacional de Planeación –DNP-.....	32
B. Ministerio del Interior y Justicia –MIJ-.....	33
C. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-.....	34
D. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-.....	34
E. Parques Nacionales Naturales.....	36
F. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.....	37
G. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-.....	38
H. Superintendencia de Notariado y Registro.....	39
I. Dirección General Marítima –DIMAR-.....	39

J. Dirección Gestión de Riesgo –DRG-.....	40
K. Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS-.....	42
L. Agencia presidencial para la acción Social y la cooperación internacional –Acción Social-.....	42
M. Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-.....	43
 III. Actores sociales	
A. Indígenas.....	44
B. Afrodescendientes .....	44
C. Campesinos-Colonos .....	45
D. Población desplazada.....	47
 IV. Contexto normativo y de política pública	
A. Síntesis desarrollo normativo relacionado con tierras.....	48
B. Políticas públicas relacionadas con tierras y territorios.....	48
1. Política integral de tierras.....	48
2. Proyecto Ley General de Desarrollo Rural.....	51
 V. Planes, programas y proyectos relacionados con el tema de tierras y territorios	
A. Iniciativa de Integración Regional IIRSA.....	52
B. Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos 2010-2014.....	54
C. Marco de Acción de Hyogo.....	60
D. Plan estratégico 2010-2014 MADR.....	61
E. Plan de Desarrollo Institucional IGAC 2011.....	62
F. Plan de Desarrollo Institucional INCODER 2011.....	62
G. Plan Nacional de Consolidación Territorial.....	63
H. Plan estratégico 2010-2014 Ministerio de Interior y Justicia.....	68
I. Plan de Acción Institucional Parques Nacionales Naturales de Colombia 2011-2019.....	69
J. Plan choque para la puesta en marcha de la política de tierras y	

desarrollo rural INCODER.....	71
K. Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras 2010-2019.....	76
L. Programa de formalización de la propiedad rural MADR.....	77
M. Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada.....	78
<b>VI. Procedimientos sobre tierras</b>	
A. Calidad de los derechos sobre tenencia de la tierra y el territorio.....	79
B. Procedimientos administrativos agrarios	
1. Procedimiento de adquisición directa de tierras.....	
2. Procedimiento de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras.	
3. Procedimiento de clarificación	
C. Procedimiento para acceder a recursos de las convocatorias de subsidios de tierras y proyectos productivos de INCODER	
D. Procedimientos para creación o ampliación de resguardos	
<b>Capítulo 2. Lineamientos de política y plan de acción “ tierras y territorios Parques Nacionales”</b>	
I. Principios política de tierras y territorio	
II. Estrategias de intervención	
III. Procedimiento de tierras y territorio al interior de Parques Nacionales	
IV. Criterios de priorización para compra de tierras en Parques Nacionales	
V. Plan de acción	

## **Conclusiones y recomendaciones**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **Glosario**

## INTRODUCCION

Este documento parte de la distinción entre los términos tierra y territorio, de la diversidad en la percepción, apropiación y uso de los recursos naturales asociados a la tierra y el territorio por parte de los diferentes actores sociales, formas y procedimientos de titulación (individual o colectiva), así mismo, reconoce la existencia de avances desde las diferentes unidades de decisión, escalas de trabajo y en diferentes momentos de gestión del Sistema de Parques Nacionales, por ello recoge o sintetiza algunas de estas iniciativas o propone acciones complementarias a las ya implementadas.

También parte de reconocer como el tema de ocupación, tenencia y uso de la tierra y recursos naturales dentro de áreas protegidas es un asunto crítico para la planeación y manejo efectivo de las áreas protegidas que conforman el Sistema de Parques Nacionales y ante el reto de armonización de instrumentos normativos y de política pública en la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Para la construcción de este documento se definieron las siguientes fases: 1. Definición de tabla de contenido que definiera el alcance, temáticas y productos requeridos, 2. Recopilación, revisión y análisis de información secundaria, 3. Gestión de elaboración de textos desde algunas áreas del Sistema con respecto a temas específicos que permitieran desde las experiencia de gestión conocer cómo se manifiesta el tema de ocupación en el área y como se abordado, 4. Consolidación de un documento preliminar como insumo de partida para la discusión de estos temas en las diferentes unidades de decisión de Parques Nacionales y como base para la formulación y adopción de una política de gestión de tierras al interior de la Unidad que permita ordenar, orientar y potencializar los espacios, experiencias y aprendizajes existentes y de paso tener una línea base común y actualizada sobre el tema de tierras. 5. Complementación, retroalimentación y ajuste del documento con los aportes de las diferentes dependencias y escalas de trabajo de Parques y 6. Inicio de la implementación.

De forma simultánea a lo anterior, la Dirección de Ecosistemas del MAVDT en marzo del presente año inicio el proceso de ajuste de la resolución 293 de 1998 sobre planes de manejo para la sustracción de reservas forestales; Presidencia de la República inició en abril el proceso de revisión del Plan Nacional de Consolidación para lo cual creó el Subcomité de Tierras, Ordenamiento Territorial; el Centro de Coordinación Regional del Plan Nacional de Consolidación en la zona de consolidación Paramillo generó una serie de compromisos a todas las instituciones situación que requirió del trabajo conjunto de diferentes dependencias de Parques para estructurar una posición unificada desde la Unidad, la realización del evento de tierras en Parques Nacionales donde se establecieron compromisos de gestión y por último la participación en el comité de la Dirección Territorial Caribe donde se analizó el tema de tierras, entre otras gestiones, han facilitado la participación en estos eventos en los cuales se han generado discusiones importantes por diferentes actores institucionales y escalas de trabajo, han contribuido al perfilamiento de esta propuesta.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Durante la construcción del presente documento se evidenció que:

- No es posible hablar del tema de tierras en áreas protegidas sin tener en cuenta la relación de propiedad sobre la misma, el uso que los habitantes hacen de ella y las formas de ocupación como se apropian de la misma.
- Ante la gravedad del conflicto armado y desplazamiento en Colombia: 1) el concepto de reforma agraria evoluciono a reforma de desarrollo rural por tanto no es posible hablar de titulación de tierras en cualquiera de sus modalidades sin tener en cuenta la dotación de servicios Estatales que garanticen la vinculación de la población rural y el mejoramiento en sus condiciones de vida tales como vivienda rural, crédito, asistencia técnica e incentivos. 2.) se genero una proliferación de estrategias, iniciativas, programas, proyectos, propuestas de ley o formulación de políticas en torno al tema de tierras, que en ocasiones confunden o no dan el tiempo suficiente para hacer un seguimiento y respuesta inmediato, por ello se incluyo información de la mayoría de ellas.

El documento se compone de dos capítulos el primero referente al diagnostico de aspectos conceptuales, instrumentos, actores sociales e institucionales y procedimientos relacionados con el tema de tierras, el segundo denominado Lineamientos de política y plan de acción “ tierras y territorios Parques Nacionales” propone de manera preliminar unos principios de política de tierras y territorio, estrategias de intervención, procedimiento de tierras y territorio al interior de Parques Nacionales, criterios de priorización para compra de tierras en Parques Nacionales y un plan de acción y unas conclusiones y recomendaciones.

Agradecemos las inquietudes, ideas, documentos, eventos y aportes, para la construcción de este primer documento para discusión. Esperamos sus contribuciones a este documento base.

***Capítulo 1. Diagnóstico aspectos conceptuales,  
instrumentos y procedimientos de tierras y territorios  
relacionados con áreas protegidas***

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## I. El origen de la problemática de ocupación de tierras y conflictividad por uso en las áreas protegidas

### A. Tenencia de la tierra problema agrario no resuelto

Académicos, instituciones públicas y organismos internacionales, han analizado la eterna crisis del sector agrario nacional, con base en lo cual han elaborado propuestas de desarrollo rural y reforma agraria; sin embargo, tal como menciona Machado (2005) “El problema de la reestructuración de la propiedad rural y del desarrollo rural no es hoy un problema técnico o de falta de recursos financieros; es un problema político y de concepción de la política macroeconómica y sectorial”<sup>1</sup>. Debido a lo anterior, el tema de tierras es complejo y dependiendo del enfoque macroeconómico o sociológico que se utilice se identifican como problema central del campo colombiano, los siguientes:

#### 1. La estructura agraria colombiana

Existen diferentes definiciones de **estructura agraria**<sup>2</sup>; para Gutelman (1978) es “la materialización de las relaciones de apropiación de la tierra que tiene como finalidad la captación del trabajo social y las demás relaciones sociales fundamentadas en esta base”, así mismo, entiende que la estructura agraria es un sistema de relación social de producción eje que se forma alrededor de la tierra (su *apropiación*) y una relación de *distribución* (forma en que se acapara el bien social o se renta).

Para García, estructura agraria se define como la “suma intercondicionada de elementos de ordenación económica y social y de relaciones con una estructura nacional de organización política, de mercado y de cultura” en el cual la tenencia de la tierra es el núcleo del sistema de dominio, poder y estatus. En este sentido; “el **esquema de uso de la tierra**, se define de acuerdo a la función histórica que desempeña el bien: tierra como bien de producción, como bien de inversión (valorización y especulación). Define también, que dependiendo del contexto espacial e histórico varían los componentes de la estructura agraria en cuanto a sistema de propiedad y tenencia, régimen de asignación y uso de los recursos físicos tierra y agua y relaciones sociales de asalariado o aparcería.

Independiente de la corriente filosófica, los autores coinciden en que la estructura agraria es un **sistema dinámico producto del contexto histórico**.

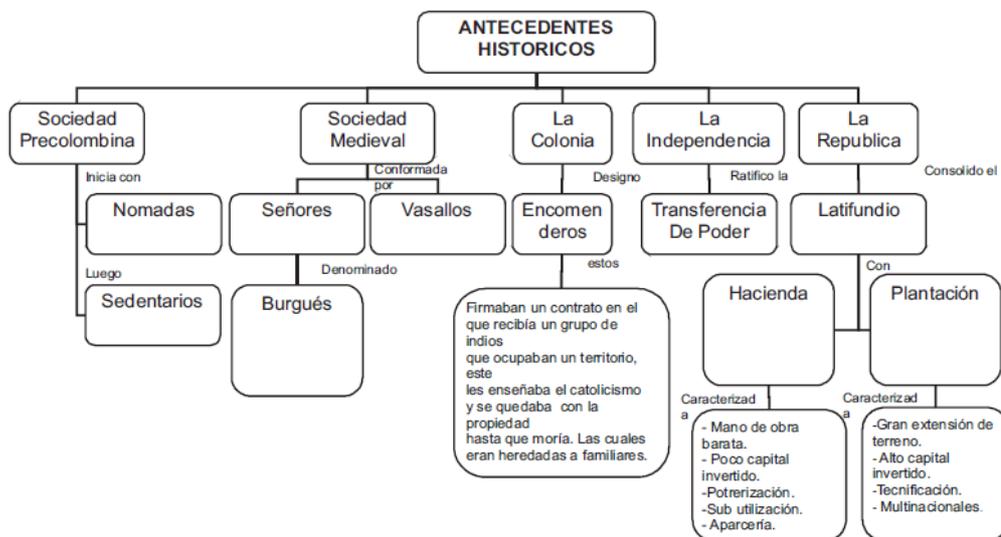
---

<sup>1</sup> Machado, A. (2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. Ponencia presentada en el foro La extinción de la propiedad ilícita: una vía para la reforma agraria?. Bogotá, 9 junio.

<sup>2</sup> Machado, A. (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia.

Según el grado de evolución de la sociedad el tema de propiedad de la tierra ha venido evolucionando determinando unas relaciones de poder específicas, tal como puede observarse en el Gráfico No. 1

Gráfico No.1 Evolución de la propiedad según momento histórico



Fuente: Muños, 2006.

Específicamente Colombia, posee una estructura agraria bimodal (latifundio- minifundio), caracterizada por su gran conflictividad, incertidumbre sobre los derechos de propiedad, concepción de la tierra como bien especulativo y no productivo, alta concentración de la tierra, uso ineficiente del suelo, informalidad en las relaciones de propiedad, exclusión social, debilidad de las instituciones encargadas del tema de tierras, baja tributación y baja inversión, entre otros. (Machado, 2002). Panorama, que unido a las fallas en el mercado de tierras, el atraso del catastro rural, el narcotráfico, la corrupción y el conflicto armado, contribuyen a incrementar la pobreza, el retraso de posibilidades de desarrollo rural, la violencia y el deterioro de los recursos naturales.

Ante los problemas de estructura agraria, el país ha gestionado sin éxito desde hace cincuenta años reformas y contrarreformas agrarias cada seis años en promedio, tal como lo evidencia la expedición de las Leyes 135 de 1961, Ley 1 de 1968, Ley 4 de 1973 y la Ley 35 de 1982 (Plan Nacional de Rehabilitación para zonas de conflicto), Ley 30 de 1988, Ley 160 de 1994 y el Estatuto de Desarrollo Rural Ley 1152 de 2007 declarado inexecutable por sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009. Llama la atención sobre como el sector agropecuario no es considerado como un sector estratégico en la economía nacional a pesar de ser el pilar de la seguridad alimentaria, el dominio territorial y que genera grandes externalidades en la conservación ambiental. Por todo lo anterior, Machado (2005), propone ya no una reforma agraria sino una política de desarrollo rural y ordenamiento territorial<sup>3</sup>, donde ya no solo sea asumido un enfoque agrario sino intersectorial.

<sup>3</sup> Política de desarrollo rural y de ordenamiento territorial que contemple la propiedad, uso, tributación, uso del agua, derechos de propiedad, registro catastral, entre otros.

La alta concentración de la propiedad agraria en Colombia se evidencia en que el 68% de los predios son de pequeños propietarios que solo tienen el 3.14% de la superficie catastral y en que el 80% de los predios son menores a una Unidad Agrícola Familiar –UAF-, es decir ha crecido el proceso de microminifundización (Minagricultura, 2011).

En el estudio de predios mayores a 500 hás, que correspondían a 11.3 millones hás del país en el año 1984, CEGA (1985), referenciado por Machado, concluyó que 50.6% de esta superficie era útil únicamente para bosques naturales o vida silvestre, en tanto que menos del 30% para actividades agropecuarias (15.9% ganadería extensiva, 9.4% ganadería semi-intensiva, 2.4% agricultura campesina, 1% monocultivo, 0.2% cultivos sin restricción), debido a esto propone el cierre de la frontera agropecuaria en las regiones Orinoquía y Amazonas.

Entre 1984 y 1996 a nivel regional se presentó una gran expansión predial así:

1. Costa atlántica: aumento de pequeña y mediana propiedad, disminuyó el número de grandes predios pero aumentó la superficie de los mismos.
2. Occidente: debido a la economía cafetera aumentó la pequeña propiedad, se estancó la mediana propiedad y la mediana propiedad incrementó más que las dos anteriores.
3. Centro oriente: aumento del minifundio en Cundinamarca, Boyacá y Santander, se estabilizó

## 2. La informalidad en la tenencia de la tierra

El desconocimiento de los procedimientos, los altos costos y demoras en los trámites, las expectativas de adjudicación por programas especiales del Estado, la cultura de compra-venta de predios fundamentada en la tradición y la creencia en la suficiencia sobre derechos adquiridos sobre la tierra a través del método de posesión, la descoordinación entre instituciones competentes en el tema de tierras, las dificultades para acceder a oficinas de notariado y registro y el precario acompañamiento de programas de desarrollo rural, se han identificado como las principales causas de la informalidad en la tenencia de la tierra. Esto configura un escenario de gran incertidumbre y debilidad en los derechos de propiedad rural, circunstancias que se constituyen en un terreno fértil para el testaferrato, la usurpación de derechos o el despojo de los mismos.

La informalidad en la tenencia de la tierra se concreta en títulos no registrados, falsa tradición, posesión, ocupación de terrenos baldíos de la nación o ausencia de título de propiedad predial; sin embargo, cualquiera de estas situaciones genera la explotación intensiva de recursos naturales sin la aplicación de criterios ambientales, la falta de garantías para acceder a créditos, disminuye la inversión en los predios y limita las oportunidades para acceso a asistencia técnica y subsidios.

Después de años de estudios el Banco Mundial identificó como pilares esenciales para una política de tierras efectiva en Colombia: garantizar la seguridad de la tenencia, el acceso a la tierra y la utilización de la tierra con fines socialmente deseables.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

### 3. Desactualización del catastro rural

El catastro se define como el “sistema de información de tierras basado en el predio, para el desarrollo económico, social, la administración de tierras, planeación urbana y regional, monitoreo ambiental y desarrollo sostenible”<sup>4</sup>. Un poco más del 40% de los predios en Colombia, no poseen títulos registrados, esto debido a los problemas de formalidad antes mencionados y al déficit en el número peritos y técnicos en temas catastrales, hecho que influye en el atraso del catastro rural y en la demora de procesos de inspección ocular.

Los datos actualizados de catastro rural al interior de las áreas protegidas, permitiría tener claro los derechos de propiedad sobre la tierra, estimar el valor de los predios o mejoras, monitorear de manera sustentada la evolución de los procesos de ocupación al interior de las áreas, evaluar la efectividad de saneamiento predial, facilitaría los procesos de planeación ambiental, ordenamiento territorial y regulación de usos y actividades, en el contexto del plan de manejo así como un mejoramiento en el ejercicio de autoridad ambiental en el desarrollo de programas de control y vigilancia. Así mismo, esta información catastral sirve para participar de manera informada en iniciativas de ordenamiento territorial municipal y programas de desarrollo rural, procesos de titulación de baldíos o predios por fuera de áreas protegidas, prevención o resolución de conflictos en zonas de amortiguación y como insumo para gestionar la exención del impuesto predial en Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

#### **Caso 1. Proceso de saneamiento de la cuenca del río Cauca en el Parque Nacional La Paya**

Por: Jeferson Rojas Nieto  
Administrador PNN La Paya y  
Edgar Eduardo Lozano  
Profesional Universitario PNN la Paya

Dentro de las cuencas de importancia del área protegida se encuentra la cuenca del río Cauca, “columna vertebral del área protegida”. El Cauca, río de origen amazónico, recibe aportes de gran cantidad de quebradas y caños (La Peinilla, Agua Negra, Mamansoyá, El Ajo, La Chongola, entre otras) que dan lugar a un sinnúmero de lagunas o “cochas”, las cuales representan un eslabón fundamental dentro del sistema hidrográfico, puesto que regulan los caudales de los ríos de forma permanente a la vez que sirven como sitio de reproducción y criadero de diversas especies. En este sector, entre las lagunas más representativas se pueden nombrar: Viviano Cocha, Garza Cocha, Limón Cocha, y Amarón Cocha.

En los márgenes de esta cuenca en el momento de la creación se encontraban habitando comunidades campesinas. En este sentido y en cumplimiento de la normatividad ambiental -Decreto 622 de 1977- se entra a concertar la situación de los colonos ubicados en la cuenca del río Cauca, con la junta de Acción Comunal que agrupaba a familias asentadas en el Guadual, la Chongola, Compartidero, el Ajo, Chongola, etc. En busca de una solución se planteó la figura de conformar un Distrito de Manejo Integrado (DMI), para seguir viviendo en sus fincas, pero comprometidos con un mejor aprovechamiento de los recursos; así mismo se buscó aplicar a la figura de Resguardo indígena, pero por ser colonos no se podía ascender a dicha figura de ordenamiento. Así mismo y por la normatividad no se podía obtener créditos bancarios, titulación de tierras, art 13 de la ley 2ª del 1959, inversión para educación, esto hizo tomar la decisión de

<sup>4</sup> Federación Internacional de Geómetras –FIG- y Naciones Unidas.

vender.

Para 1996, siguiendo la recomendación del documento descriptivo de línea base para elaborar el Plan de manejo del Parque, se reunió a los primeros 11 propietarios con mayor extensión de tierras y en cercanía a resguardos, para adelantar el proceso de compra. El Agustín Codazzi realiza el avalúo de mejoras y predios. Estos predios tuvieron el costo de \$ 146.800.000.00. El proceso fue el siguiente, la gente ofrecía el predio expresando la disposición de vender, el Agustín Codazzi avalaba el predio y se negociaba con el propietario ofreciendo un valor por encima del 60 % del avalúo, tenían la opción de negar o aceptar la oferta. Aquí no se realizó ningún tipo de ofrecimiento adicional sobre la venta.

Para la segunda etapa, 1997 entraron 22 familias. Una lonja Privada -CORPORACIÓN INMOBILIARIA LTDA- realizó los avalúos de las mejoras, las cuales fueron pagadas por La Unidad de Parques - con recursos económicos del PLANTE ; el único y último requisito exigido por el PLANTE, fue entregar estas mejoras como "parches continuos, discontinuos" a los resguardos existentes en el sector; Cecilia Cocha, Tukunare, Lagarto Cocha; como forma de comprar algunas mejoras que se ubicaban dentro de los resguardos legalmente constituidos; lo cual se hizo con actas de entrega por parte del INCORA. El valor de esta etapa fue de \$ 135.005.000.00 Millones de Pesos. En esta etapa se incluyó la erradicación voluntaria de cultivos de coca; esta parte la asumió la Red de Solidaridad Social, la cual cancela de manera retroactiva a la primera etapa \$7.800.000.00 distribuido en quienes poseían este tipo de cultivo; y en la segunda etapa cancela \$ 25.200.000.00.

Para la tercera y última etapa la ejecuta el PLANTE en Convenio con el INCORA para terminar de sanear el Parque y los resguardos. Surgen 34 predios con el mismo proceso de negociación. Por las mejoras se cancela \$360.355.080.000.00; por la erradicación de los cultivos no lícitos la Red de Solidaridad desembolsa \$19.200.000.00. En total se erradicó la totalidad de los cultivos de hoja de coca. Algunos compromisos asumidos fueron: 1. Un aprestamiento (subsidio de movilización de enseres) por una sola vez, compromiso asumido por la Red de Solidaridad social, 2 Reubicación, para esto el INCORA daría un subsidio de compra de tierras otorgado en su momento, esta petición se debía hacer individual. 3. Proyecto de Vivienda urbana, compromiso de la Red de Solidaridad Social. Este fue aprobado por la mesa departamental de 1.998.

Ninguno de los tres compromisos se ha cumplido. El primero compromiso por salir la oficina de la Red del Municipio; se termina el Plante. El segundo compromiso por que había que asignar un recurso por parte de la comunidad para obtener este subsidio. El tercero por que se presentó una catástrofe en el interior del país y los recursos fueron redireccionados para atender la catástrofe.

Las comunidades campesinas realizan e diferentes maneras manifestaciones de inconformidad al proceso, en este sentido el proceso tiene en la actualidad periodo (2007 – 2009) los siguientes elementos: 1) Retorno de algunos de estos campesinos que reclaman sus tierras y esto ha propiciado ingreso de personas ajenas a la cuenca las cuales extraen ilegalmente maderas y cacería, colocando en riesgo la vida de los funcionarios en el ejercicio del cumplimiento misional. 2) La Unidad de Parques tramitó varias reclamaciones de mejoras durante este periodo. Ninguna de las reclamaciones tenía suficientes elementos para su reconocimiento. 3) La unidad de Parques contestó varios derechos de petición, frente al aparente incumplimiento de la entidad. Una vez, revisado todo el proceso, la unidad conceptuó el cumplimiento total de los compromisos. 4) El proceso se continúa no en el marco del saneamiento, ni de la compensación, sino, dentro del proceso de ordenamiento ambiental del área y de su zona de influencia en este sentido la Unidad realiza Destinación especial del personal contratado por el área protegida para atender la problemática. Es así como en el 2008 como se presenta el proyecto Convocatoria Incoder Cun 23. Convocatoria pública "subsidio integral de

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

tierras para población campesinos y desplazada por la Violencia”, por valor de 2.000.000.000. El proyecto no fue aprobado por debido al incumplimiento de algunos de los requisitos comunitarios, entro de ellos datos de SISBEN. La Unidad de Parques Dirección Territorial Amazonia Orinoquia Gestionó a través del proyecto Patrimonio Natural - Moore una contrapartida para este proyecto de 403.000.000 millones de pesos. En la actualidad el recurso se ha mantenido para apalancar otros recursos.

Durante el año 2009 se ha retomado la relación con las comunidades y se le ha planteado a algunos líderes comunitarios como son Antonio Rivera- Jorge Ramírez, que representan a los antiguos habitantes del Cauca y el Parque La Paya la necesidad de avanzar de manera conjunta en procesos de gestión que contribuyan a la conservación del área protegida y a las posibilidades de gestión comunitaria.

El Parque Nacional Natural La Paya, adelanta acciones de gestión social e institucional, en el marco de la Estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia. Se ha planteado la apuesta política y técnica del área protegida, en el marco de ejercicios de ordenamiento ambiental del territorio.

Se han establecido contactos con las comunidades de colonos y campesinos de la rivera de los ríos Putumayo, Caquetá, Mecaya, Sencella, la desembocadura del río Cauca y comunidades aledañas al PNN LA PAYA por el eje carretable la Tagua Leguizamo como son la Danta, el Triunfo, Los Lobos, San José y la Distancia; como también con grupos sociales como antiguos colonos del río Cauca y Madereros que se encuentren haciendo indebida explotación del recurso forestal al interior de PNN, con el fin de socializar el trabajo, levantar una información necesaria para el diagnóstico de la realidad actual, como insumos para la construcción colectiva de una propuesta de intervención que contribuya a la consolidación del plan de manejo del área protegida.

Se ha retomado el relacionamiento con los “Antiguos Habitantes del río Cauca”, a través de los líderes comunitarios, con los cuales se ha planteado el acompañamiento y la gestión conjunta en pro de avanzar en la construcción colectiva de ejercicios de ordenamiento. Existe una premisa fundamental para este relacionamiento, y es el cumplimiento de la Unidad de Parques. Se ha acompañado las discusiones comunitarias frente a la conformación de una Organización que permita la gestión social e integral de propuestas de desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista Institucional se han realizado los siguientes acercamientos: Con la Procuraduría Agraria para Asuntos ambientales Regional Pasto. Esta instancia se ha mostrado interesada en participar en el proceso. Se esta en espera de programar una visita con INCODER, CORPOAMAZONIA, para hacer la revisión de unos predios adjudicados en áreas estratégicas desde el punto de vista ambiental. Con la Gobernación del Putumayo. Se le ha hecho una solicitud de recursos a través de la secretaría de planeación para contribuir a la solución integral de los antiguos habitantes del Cauca. Con Incoder sede Mocoa, se ha realizado una reunión en la que se plantea la necesidad de poder tener la participación activa en el proceso, se espera que salga una segunda convocatoria 2009.

## **B. Conflicto armado y desplazamiento**

*“La actual estructura agraria ha concentrado el poder político social y militar en  
Los señores de la guerra y la gran propiedad”.*  
Machado 2005

El conflicto armado colombiano sumatoria del rezago de la época de la violencia política y social bipartidista, producto de la pobreza y la no concreción de una reforma agraria, consecuencia del

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

abandono a procesos de colonización espontánea o dirigida; es un fenómeno complejo y heterogéneo, debido al contexto geográfico, político, cultural e histórico específico de cada región, y por tanto se expresa de manera diferente en su intensidad y extensión. No obstante, tal como se describe en Colombia Callejón Con Salida<sup>5</sup>:

- *“El conflicto se ha ensañado sobre todo en la periferia,..., en las regiones menos pobladas, más campesinas, menos integradas al mercado, con menos poder político y a menudo discriminadas o explotadas por el centro”,*
- *“El conflicto ha sido marginal al sistema político colombiano”*
- *Colombia es una sociedad fragmentada, propensa al conflicto, al bloqueo e incapacidad de resolver colectivamente los problemas, debido a cuatro factores: Geografía que invita a la formación de provincias y las mantiene aisladas; Estado históricamente débil fiscalmente, en su capacidad de regulación e incluso de manejo de la fuerza; sociedad no incluyente y clase dirigente sin conciencia de su papel”.*

Unido a lo anterior, la incursión o consolidación de economías ilegales tales como el contrabando en las regiones de frontera, la explotación de minerales no licenciados o burlando las regulaciones establecidas, la explotación irregular de biodiversidad o recursos naturales en zonas de colonización (tala, pesca, mercado de animales protegidos, comercio de pieles) y la siembra, procesamiento o negocio de cultivos de uso ilícito, se constituyen en un caldo de cultivo que alimenta el conflicto colombiano.

El conflicto ya no es solo periférico sino regionalizado y ha combinado diferentes estrategias de lucha: guerra campesina prolongada, focos de activistas, guerrilla urbana y autodefensas y/o paramilitarismo.

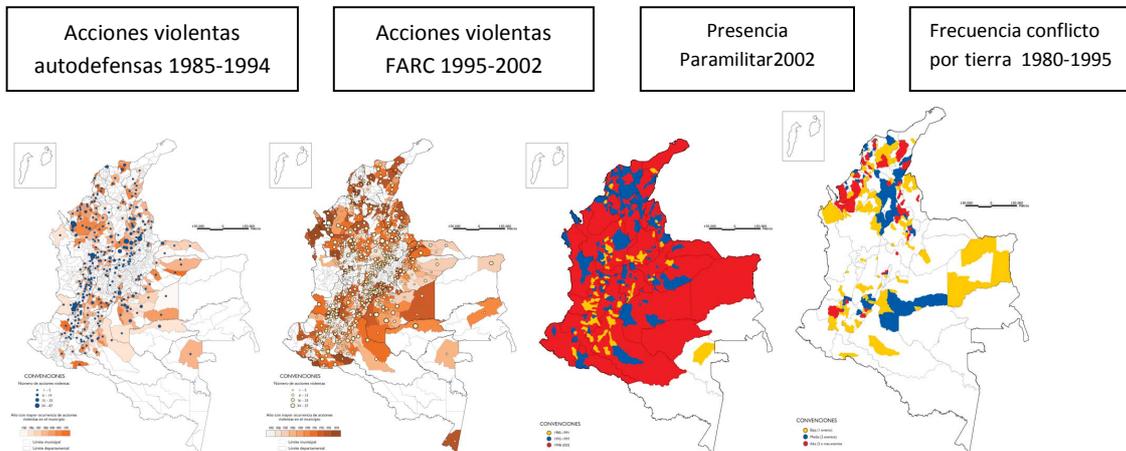
Por otro lado, se determinó que las regiones son propensas a la influencia de uno u otro grupo armado o quedan como una zona bisagra de confrontación permanente por dominio territorial, dependiendo de dos aspectos:

- a. Organización económica regional: Basados en diferentes estudios y análisis específicos realizados para el reporte de 2003, PNUD, identifiqué que existen siete tipos de organización económica regional 1. *Latifundio tradicional consolidado* (Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar y Magdalena); 2. *Colonización histórica* piedemonte cordillera oriental y magdalena medio, 3. *Colonización reciente 70, 80, 90* piedemonte de las cordilleras (Urabá, Serranía de San Lucas, Catatumbo, Sarare Arauca, medio y bajo Putumayo, Caquetá, región Patía en Nariño), Sierra Nevada de Santa Marta, zonas expansión frontera agropecuaria Guaviare, Guainía y Vichada; 4. *Minifundio campesino* (Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Eje cafetero); 5. *Minifundio indígena típico* del Cauca; 6. *Agricultura moderna de plantación* (Valle y Tolima) y 7. *Centro urbano mayor* (Medellín, Bucaramanga, Bogotá, Cali).
- b. Tipo, extensión e intensidad del conflicto predominante en la región: para unas el tema crucial es la disponibilidad y costo del capital de trabajo, o la propiedad de la tierra, o los derechos de las comunidades nativas (indígenas y afrodescendientes) frente a inmigrantes, o el régimen laboral en zonas rurales o de enclave, o el acceso a los recursos del Estado (regalías, transferencias), o la ubicación y beneficios de obras de infraestructura (p.ej. hidroeléctricas), distribución de rentas de recursos mineros o bonanzas agrícolas, o la sumatoria de una o varias de estas temáticas.

---

<sup>5</sup> Giraldo, M. El conflicto callejón con salida Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia- 2003. PNUD.

En todo caso, la confrontación por territorio y tierras es un fenómeno altamente dinámico tal como puede verse en los siguientes mapas de conflicto Mapas No. 1,



Fuente: PNUD, 2003.

Según la ARNUC<sup>6</sup>, a 2010 se contabilizaban más de 3´4 de personas desplazadas en Colombia (es decir el 10% de la población mundial de refugiados y desplazados) y de estas el 70% eran propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores de tierras, que sufrieron procesos de despojo o fueron obligados a abandonar sus predios a través de mecanismos de coacción tales como amenazas, ventas forzadas, ventas ficticias o caducidad administrativa de adjudicaciones de tierra.

Según el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTD) la cifra oficial de tierras abandonadas por desplazamiento forzoso es de 8´ de hectáreas que corresponden a 280.000 predios (es decir el 7% del territorio continental). Estos datos están consignados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas (RUPTA). El abandono o despojo de tierras, ha propiciado la ocupación de los predios por narcotraficantes, testaferros, actores armados o de “nuevos ocupantes” que reclaman actualmente derechos que poseían los “antiguos ocupantes”. Según la ACNUR la región Caribe es en la cual se han abandonado o despojado la mayor cantidad de predios.

Los grupos étnicos indígenas y afrodescendientes han sido y siguen siendo víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzoso, esta situación con respecto al tema de tierras trasciende del simple proceso de “titulación de tierras” al tema de reconocimiento, respeto y protección de la propiedad y derechos sobre el territorio y el uso de los recursos, mediante el ejercicio de la autoridad tradicional, fundamentado en el conocimiento propio.

<sup>6</sup> Agencia de la ONU para los Refugiados –ACNUR-. (2010). Hoja informativa Actualización Colombia: Tierras de la población desplazada. Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

#### Indígenas y desplazamiento: algunas cifras

- El 2% de la población desplazada es indígena
- En el periodo 2005-2010 fueron desplazados 52.521 indígenas
- Los departamentos más afectados por desplazamiento Guaviare, Caquetá, Arauca, Norte de Santander, Magdalena, Meta, Guainía, Vaupés y Putumayo.

ACNUR, 2011

#### Kankuamos Desplazados.

“30 % del pueblo Kankuamo se encuentra desplazado y se estima que el 50% de su población habita fuera del resguardo”.

ACNUR, 2011

#### Afrodescendientes y desplazamiento: algunas cifras

- Causas del desplazamiento afro-colombiano según auto 005 de 2009 de La Corte Constitucional:
  1. La exclusión estructural que resulta en marginalización y vulnerabilidad;
  2. La minería y los procesos agrícolas que imponen severas presiones sobre territorios ancestrales;
  3. Debilidad en la protección judicial e institucional inadecuada de los territorios colectivos afro.
- La mayor concentración de población afrodescendientes esta precisamente en los departamentos con mayores niveles de pobreza: Bolívar, Cauca, Córdoba, Choco y Nariño.

ACNUR, 2011

Cabe aclarar, que en Colombia los procesos migratorios de la población no solo son producto del conflicto interno sino de la gran vulnerabilidad del territorio a amenazas hidrometeorológicas, geológicas, tecnológicas y de cambio climático, que ocasionan desplazamiento de la población.

El asentamiento de población desplazada provoca cambios drásticos en la ecología local por el desarrollo de prácticas básicas para su sobrevivencia, tales como tala de bosque para construcción de los refugios y obtención de leña para cocción de alimentos y calefacción, eliminación de cobertura vegetal o forestal para establecimiento de cultivos o alimentación de animales, caza, pesca y abastecimiento de agua. Igualmente pueden generarse conflictos sociales entre la población desplazada y comunidades locales no solo por el uso de recursos naturales sino entre estilos de vida.

Los impactos de asentamiento de población desplazada en áreas protegidas es dramática en condiciones humanas y ambientales, tal como se evidencia en el caso referenciado por ARNUC (2011):

“...En 1994, durante los momentos más candentes de la crisis de los refugiados que se sitúan al lado del Parque Nacional de Virunga, en la República Democrática del Congo (ex-Zaire), los refugiados recogían en el parque alrededor de 800 toneladas de madera y de hierba cada día, cifra que supera, con creces, la capacidad potencial de rendimiento sostenible. A pesar de los esfuerzos por limitar sus consecuencias, casi 113 kilómetros cuadrados se vieron afectados y más de 71 kilómetros cuadrados quedaron completamente deforestados. En otro campo del sur de Kivu, en tan sólo tres semanas desde la llegada de los refugiados, se devastaron casi 38 kilómetros cuadrados de bosque”.

Zetter (2010), llama la atención sobre la necesidad de incluir el tema de desplazamiento por razones ambientales en la formulación y desarrollo de políticas ambientales, no solo a nivel técnico para la gestión de los impactos ecológicos antes mencionados, causados de manera repentina por desastres naturales o los impactos aunque lentos evidentes del cambio climático; sino porque en el marco político es necesario armonizar los programas de reasentamiento, protección de derechos, restitución y compensación a poblaciones desplazadas con programas de

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

conservación ambiental, para ello se requiere un esfuerzo jurídico entre derechos humanos y derecho ambiental.

En el informe de Desarrollo Humano del 2009 de PNUD, se identifica como otra causa de desplazamiento “Los parques y las reservas forestales pueden causar desplazamiento cuando se les administra centralizadamente en lugar de permitir que las comunidades locales asuman esa responsabilidad”.

Desde la evolución de la antropología y ecología política, Serje (2010) ratifica lo planteado por varios investigadores sobre “la conexión entre desarrollo, medio ambiente y violencia y como el origen de las confrontaciones se asocia a la abundancia de recursos en ciertas zonas del planeta y a su apropiación a través de formas de explotación orientadas a la acumulación y la concentración de capital propias de la economía moderna y sus formas de mercado. Entonces el contexto y las formas de explotación producen y son producto de economías políticas de acceso y control de los recursos”.

## **Caso 2: Parque Nacional Las Orquídeas**

**Por: Héctor Velásquez  
Administrador PNN Las Orquídeas.**

Una de las primeras implicaciones que genera el conflicto armado, es el retiro de la zona de los pocos programas públicos, de los entes territoriales, corporaciones, ONG's, y digo pocos, porque casi siempre las áreas protegidas y sus habitantes se encuentran en zonas alejadas y esto hace más difícil la presencia permanente de estos proyectos, llámese salud, educación, asistencia técnica, atención humanitaria y en general la presencia del Estado, y lo más dramático es el abandono en muchos casos de las responsabilidades y que estas zonas salgan de la planeación y por consiguiente de las inversiones públicas.

Las consecuencias para Parques y su política de conservación, es que queda solo en la región, solo con los docentes y la fuerza pública, mermando sustancialmente sus posibilidades de generar alianzas y unir esfuerzos y actuar en forma integral como Estado, dándose el caso que sus funcionarios son el puente entre estas comunidades y las agencias del estado, para cualquier información que se requiera, a manera de ejemplo, muchos mapas prediales municipales están incompletos, todavía no han realizado actualizaciones por la barrera del orden público, generando muchos problemas para sus propietarios y ocupantes.

Otra implicación es sobre el tejido social y organizativo, los líderes comunitarios, son amenazados o asesinados, lo cual hace que los procesos participativos en la toma de decisiones sobre sus territorios y su vida en general se vean truncados, lo cual hace muy difícil para nuestras políticas de conservación con participación el generar procesos auténticos, permanentes, se tiene miedo a ser visible, a participar en cualquier instancia, por el señalamiento de algún actor armado y más complicado aun cuando en la zona están todos los actores armados, legales e ilegales, dándose también el caso de los emplazados, miembros de las comunidades que no salen de sus localidades al pueblo, porque están señalados de colaboradores o simpatizantes, en muchos casos en forma injusta o por ser de una zona declarada popularmente roja.

Pasando a las propuestas, considero que en primer lugar habría que analizar cada situación, la historia en cada caso en particular para los parques y su entorno, por que el conflicto adquirió y adquiere características propias y es dinámico, hacer un análisis con unas variables y tendencias, como está la tenencia de la tierra o mejor como quedo, el tejido social, la presencia del estado, la planeación sectorial para estas zonas.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Conocer y estudiar con atención la ley de víctimas y de restitución de tierras, así como tener un trabajo muy cercano con el ministerio del agricultura y desarrollo rural y el INCODER, por que no es solo la restitución, sino la forma como se van a manejar estas tierras, territorios y sus habitantes, que modelo de desarrollo se está planificando y con qué recursos?.

Otro tema es el humano, no solo se tiene efectos sobre el territorio sino también sobre los seres humanos, la guerra produce alteraciones psicológicas, que dejan secuelas en las víctimas, se requiere asistencia profesional psicosocial, con los pobladores, diferenciado, por género y grupo generacional.

### C. Gestión Áreas Protegidas

La ocupación de áreas del Sistema de Parques Nacionales es una realidad histórica de ocurrencia cotidiana actualmente, que refleja el desconocimiento o bajo posicionamiento de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial e implementación de políticas sectoriales; la contradicción entre leyes, políticas, programas y proyectos liderados por diferentes instituciones del Estado fundamentadas en visiones fragmentarias de las opciones de desarrollo en un mismo territorio; la dramática situación de exclusión social y económica de una gran franja de población que a pesar de la pobreza, el desplazamiento, el conflicto armado y el riesgo en su integridad física ha buscado opciones de sobrevivencia en tierras baldías, programas de colonización dirigida o simplemente en un punto de la geografía nacional donde a veces desconocen existe un área protegida; el oportunismo de otros, que mediante actos fraudulentos o a sabiendas que se encuentran en terrenos del Estado promueven o invaden tierras generando mercados especulativos que con el tiempo reclaman derechos de propiedad o posesión; organizaciones civiles que recientemente han incursionado en la compra de predios al interior de Parques en el sistema informal de mercado de tierras con la expectativa de ser beneficiarios de políticas para la sociedad civil o buscando beneficios por bienes y servicios ambientales, investigación u otros en aras de la conservación pero que se van asentando y creando también derechos de propiedad o posesión que tendrán que ser resueltas posteriormente por La Unidad que los ha reconocido como Reserva Natural de la Sociedad Civil dentro de un área protegida.

Así mismo, existe un tipo de ocupación espacio-temporal que puede ser transitoria en periodos de tiempo cortos, itinerante, oportunista o permanente, ocasionadas por el uso que la gente hace de los recursos naturales del territorio, tal es el caso del ecoturismo, la pesca y manejo de recursos hidrobiológicos, la horticultura en los ecosistemas de humedales en temporada seca y la cacería, entre otros. También existe un tipo de ocupación que podríamos denominar ancestral o territorial, que se presenta con afrodescendientes, raizales, y comunidades indígenas, esta última reconocida desde 1977 como compatible con las áreas del Sistema de Parques.

La fragilidad en la estrategia de control y vigilancia de las áreas protegidas; la demora en decisiones de planeación de las áreas del Sistema en cuanto a reglamentación de usos y actividades, verificación de límites y elaboración de cartografía oficial, definición de zonas amortiguadoras, el registro de las áreas en las oficinas de instrumentos públicos; los antiguos procesos de declaratoria fundamentados en argumentos jurídicos y técnicos en potestad única del

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Estado; el débil seguimiento, análisis y evaluación de estrategias implementadas para enfrentar la situación de ocupación, desde la óptica de aprendizaje y mejoramiento continuo; la pérdida de información predial y el escaso seguimiento a la misma; la tímida vinculación de las áreas en los procesos regionales de planeación por las cuales son impactados o a los cuales obstaculizan.

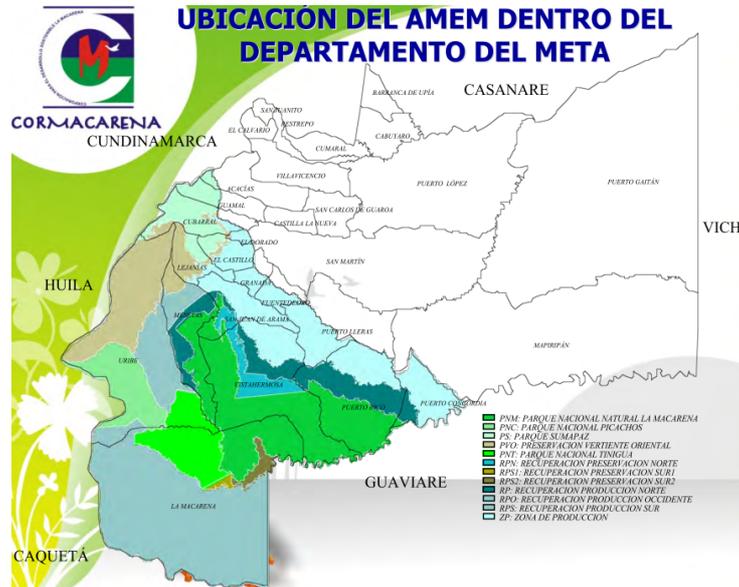
Parques no ha sido ajeno al panorama anterior y ha diseñado e implementado diferentes estrategias de solución, solo modo ejemplo se citan algunas de ellas:

1). **Área de Manejo Especial de La Macarena.** El Ministerio de Agricultura Expedió el Decreto 1989 de 1989, mediante el cual “Declara el Área de Manejo Especial de La Macarena –AMEM-, La Reserva Sierra de La Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites”. El Estado Colombiano reconoció la excepcionalidad de la riqueza natural de la Macarena, declarándola como Reserva Biológica mediante la Ley 52 de 1948 (pese a los 600 colonos que la habitaban) y con el Decreto 2963 de 1965 definió sus límites y extensión en 1.131.350 hectáreas. De forma simultánea producto de los programas de colonización dirigida<sup>7</sup> liderados por el INCORA o de los rezagos de la época de la violencia en el periodo 40 y 60 se generó un flujo migratorio a la región del Meta y por supuesto en a la Macarena, procesos que impactaron la biodiversidad, tal como lo evidencia Avellaneda (1985; 1989, citado por Paredes, 2000) “la intervención de la selva nativa y el uso indebido del suelo han provocado diversos grados de afectación en formaciones vegetales, organización de la pedofauna, disminución de materia orgánica, hierro y aluminio en los suelos causada por las prácticas de tala y quema para el establecimiento de cultivos”. Debido a esto, con fines de titulación mediante el acuerdo 26 de 1971 se sustrajeron 501.530 há de la Reserva. Unido a esto y en cumplimiento a la resolución 440 de 1971 se procedió a cambiar el régimen de Reserva a Parque Nacional, hecho que se concretó con el Decreto 1989 de 1989, que se constituye en el primer ejercicio de ordenamiento territorial que ensambla diferentes figuras de conservación y producción, tal como puede verse en el Mapa No. 2.

---

<sup>7</sup> Fundamentados en las Leyes 200 de 1936 y Ley 135 de 1961, para incorporar territorios rurales a la economía nacional.

Mapa No. 2 Area de Manejo Especial de la Macarena Decreto 1989 de 1989.



Fuente: Cormacarena, 2010

El AMEM está conformado por cuatro Parques Nacionales Naturales (Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos y Sumapaz), tres Distritos de Manejo Integrado (DMI) que a su vez se subdividen en zonas de ordenamiento, así: Ariari-Guayabero (preservación vertiente oriental, producción, recuperación para la producción occidente, recuperación para la producción sur, recuperación para la preservación sur), Macarena Norte (recuperación para la preservación norte, recuperación para la producción norte) y Macarena Sur (de recuperación para la preservación sur). Las zonas de recuperación para la preservación, constituían una medida transitoria con la cual el Estado pretendía que en el mediano plazo se recuperara el estado natural y se disminuyeran los conflictos socio-ambientales, para que dichas zonas se reincorporaran nuevamente a los Parques Nacionales; a la fecha, en estas zonas se han consolidado poblaciones humanas.

**2. Creación Zona Reserva Campesina Pato Balsillas.** En 1997, con base en la propuesta de re delimitación del Parque concertada con la comunidad de la margen izquierda del río Pato, los resultados del estudio de Biocolombia en el PNN Cordillera de los Picachos<sup>8</sup>, el traslape de Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 de la Amazonía con el PNN Picachos y el Decreto 1777 de 1996 sobre Zonas de Reserva Campesina del INCORA, la entonces Regional Amazonía Orinoquia de Parques Nacionales, adelanto junto con el INCORA, Corpoamazonia y la Asociación Municipal de Colonos del Pato (AMCOP) el proceso de creación de la primer Zona de Reserva Campesina del país en la zona aledaña al Parque en 1997. La coordinación interinstitucional y comunitaria permitió el proceso de ordenamiento territorial y productivo de la zona, a partir la construcción de una propuesta técnica integral, la gestión jurídica que permitiera la adjudicación de baldíos, la implementación de los diferentes programas de reforma agraria, la sustracción de la Reserva

<sup>8</sup> La información base para este proceso fue generada por el proyecto de "Caracterización biofisiográfica y económica del Parque Nacional Cordillera de los Picachos" ejecutado por Biocolombia para Parques Nacionales y financiado por AECID en 1998-1999. Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Forestal y el realinderamiento y ampliación del Parque<sup>9</sup> en la subregión del Pato en el municipio de San Vicente del Caguan y como medida compensatoria de la sustracción de la Reserva. Llama la atención como este importante proceso –modelo de ZRC incluso en la escala nacional actualmente- no fue ni siquiera reseñado en el Plan de Manejo del PNN Cordillera de Los Picachos ni incluido el acompañamiento o consolidación del mismo en el componente estratégico del mismo, de igual manera AMCOP y Darío Fajardo (responsable del proyecto de zonas de reserva campesina patrocinado por Banco Mundial para esa época) tampoco mencionan en sus escritos el rol que jugó Parques Nacionales para la concreción de esta iniciativa. Desde hace un tiempo el PNN Cordillera de los Picachos no puede ingresar por esta zona al Parque.

**3). Política de participación social en la conservación “Parques con la Gente”<sup>10</sup>.** En el año 2001, Parques Nacionales formuló esta política, fundamentada en los principios: integridad<sup>11</sup>, trabajo conjunto entre sociedad e instituciones, función social de la conservación<sup>12</sup>, múltiples sistemas ambientales por entender<sup>13</sup>, reconocimiento y valoración de los diferentes actores, aporte construcción social de la paz, estrategia de transiciones para consolidación de áreas protegidas. Esta política es una apuesta política que abre la institución a la articulación de los actores sociales e institucionales en las acciones de planificación y manejo de áreas protegidas, que siempre habían sido potestad del Estado. Para tal fin, identificó el para qué de la participación (para el control ciudadano, participación social en la conservación y participación comunitaria en la conservación), reconoció la participación como un proceso social con diferentes momentos de actuación, reconoció la diversidad cultural como paso fundamental para la definición de estrategias de trabajo conjunto y por último, determinó estrategias diferenciadas de acuerdo a la naturaleza de los actores: 1.) Comunidades dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2) Pueblos indígenas, 3). comunidades negras, 4). Sociedades campesinas, Sociedad Civil y organizaciones comunitarias, 5) Organizaciones no gubernamentales, 6) Sectores productivos (industriales y agro industriales) y 7. Entidades estatales.

**4) Regímenes especiales de manejo con pueblos indígenas:** Arroyo, et al. (2007)<sup>14</sup> expresa como

“Algunas áreas del SPNN se relacionan directamente con territorios indígenas, sea porque se encuentran traslapadas con resguardos indígenas, o porque grupos étnicos han venido usando estos territorios. En ambos casos, se adelantan gestiones para implementar, reglamentaciones o planes de manejo, que buscan los objetivos de conservación como AP y el beneficio humano,

---

<sup>9</sup> Resolución 0047 de 1998 del MAVDT “Por medio de la cual se amplía y redelimita el Parque Nacional Natural Cordillera de Los Picachos y se sustrae la Reserva Forestal de la Amazonía”

<sup>10</sup> Parques Nacionales de Colombia, 2001. Política de Participación Social en la Conservación: Consolidación del Sistema de Parques Nacionales de Colombia.

<sup>11</sup> La actuación institucional basada en la visión integral e interdisciplinaria, para entender la realidad y las dinámicas que afronta el Sistema. Parques Nacionales, 2001. Política de Participación Social, pg.25.

<sup>12</sup> Conservación implica una responsabilidad pública que debe ser compartida por los estamentos sociales e institucionales, convocando esfuerzos de participación para coordinación el establecimiento de prioridades y políticas. Parques Nacionales, 2001. Política de Participación Social, pg.25.

<sup>13</sup> Reconocimiento y respeto a otros tipos de autoridad o regulación, caso pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Parques Nacionales, 2001. Política de Participación Social, pg.26.

<sup>14</sup> Arroyo, c. Vergara, C., Prado, M., Rincón, A. 2007. Régimen Especial de Manejo de territorios indígenas en el “ Informe Nacional Sobre El Desarrollo Del Sistema Nacional De Áreas Naturales Protegidas De Colombia”. SPNN Parques Nacionales, Invemar, Tnc, Wwf, Fundación Natura, Fondo Patrimonio Natural, Asociación De Caciques Y Pueblos Bari Asocbari, Red De Reservas Privadas Serankwa, Fundación Humedales 2007 (En Prensa).

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

respetando la permanencia y el derecho al aprovechamiento de los recursos naturales de estos grupos, de acuerdo con su identidad y diversidad cultural. Se trata de un proceso de manejo que se distancia del modelo convencional del control y vigilancia para reducir amenazas, aportando a la solución de problemas sociales asociados. Se parte del hecho que los modelos tradicionales de apropiación y manejo del territorio de los pueblos indígenas, sin desconocer excepciones debido a las fuertes presiones externas que sufren, permiten construir alianzas para la conservación de áreas naturales protegidas, lo cual permite percibir su presencia no como una amenaza, sino como una fortaleza u oportunidad, en la medida en que sus prácticas se constituyen en perturbaciones que pueden ser absorbidas por la dinámica de los ecosistemas”.

**5) Guía para la declaratoria de nuevas áreas:** Con el fin de orientar a diferentes actores en las escalas nacional, regional y local se elaboró La Ruta para la Declaratoria<sup>15</sup> de Nuevas Áreas y Ampliaciones en el Sistema Nacional de áreas Protegidas, en la cual se esboza algunas de las herramientas más determinantes para la declaratoria o ampliación de nuevas áreas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. De manera sintética, esta ruta de trabajo involucra los principales elementos técnicos, sociales, culturales, económicos y políticos, que se recomienda deben tenerse en cuenta cuando se aborda un proceso de creación, designación o ampliación de un área protegida nacional, regional o local, de manera que el proceso este concertado y armonizado con los intereses de conservación que las autoridades ambientales o los sectores sociales, han definido como el camino necesario para preservar elementos naturales estratégicos para el desarrollo social, económico y cultural del país. La ruta fue construida a partir de las experiencias obtenidas en la creación de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y ha venido siendo ajustada a través de un ejercicio teórico, práctico y de validación en diferentes instancias del SINAP y ha sido aplicada en los procesos de creación de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales tales como, PNN Selva de Florencia, PNN Serranía de los Yariguies, PNN Serranía de los Churumbelos, PNN Complejo Volcánico Doña Juana, Santuario de Flora de Plantas Medicinales Orito Ingi Ande y PNN Yaigoje Apaporis. En esta guía se tiene en cuenta el análisis de propiedad predial (propiedad privada, baldíos de la nación, entre otros), con el cual se busca prevenir o disminuir la afectación a comunidades asentadas al interior de un área protegida a declarar.

**6) Zonas amortiguadoras:** El punto de partida para el desarrollo conceptual y gestión hacia la reglamentación e implementación de esta medida de manejo y ordenamiento territorial, ha sido la definición establecida en el Decreto 622 de 1977 art.5 “zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de las áreas”.

Con base en esto, se han elaborado lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras, en el cual se reconoce que el art.67 de la Ley 160 de 1994 impide la titulación predial en cinco kilometro alrededor de las áreas protegidas, situación que ocasiona limitaciones legales para “programas de reasentamiento y de titulación en el marco de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que busquen reducir la presión sobre las áreas por parte de grupos humanos asentadas en las áreas del Sistema y la restricción

---

<sup>15</sup> Modelo de ruta de declaratoria de áreas protegidas

para la titulación de tierras a las comunidades negras en las ZA en aplicación del art.53 de la Ley 70 de 1993”<sup>16</sup>. Adicional a esto existe una propuesta de Decreto para reglamentación de zona amortiguadora en revisión por parte del MAVDT.

**7) Reforma del Decreto 622 de 1977**<sup>17</sup>. En el 2006, Parques elaboró una propuesta que determina, entre otros aspectos en lo relacionado con tierras lo siguiente:

- Artículo 6 “La reserva, delimitación, alinderación y declaración de áreas del Sistema de Parques puede recaer tanto sobre terrenos de propiedad estatal, como de propiedad privada, los que quedan afectados a la finalidad de interés público o social propia del Sistema”,
- Artículo 9. ratifica la no titulación colectiva en áreas del Sistema según lo estipulado en la Ley 70 de 1993, sin embargo aclara que “cuando se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área, se respetará su derecho a habitarla y utilizarla en los términos de la Ley 70 de 1993”.
- Artículo 10 y 11. Acoge y da alcance a la responsabilidad de consulta previa en procesos de reserva, delimitación, alinderación y declaración de áreas protegidas traslapadas total o parcialmente con comunidades indígenas o territorialidades de comunidades negras, así mismo, define el procedimiento y etapas de la consulta
- Artículo 17 recalca como las áreas del Sistema de Parques son un determinante ambiental de obligatorio cumplimiento, según lo estipulado en la artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

**8) Propuesta de estrategia nacional de restauración ecológica para el Sistema de Parques Nacionales Naturales.** Ante las múltiples presiones identificadas durante la formulación de los Planes de Manejo en el periodo 2004-2005 y en la implementación de los mismos, se detectó la necesidad de proponer soluciones ante esta problemática, por ello y con base en los resultados y experiencias en la implementación de proyectos de Sistemas Sostenibles para la Conservación y del proceso de recuperación post-incendio del PNN Los Nevados en 2007 se ha elaborado una propuesta de estrategia de restauración que se encuentra en revisión en este momento.

**9) Lineamientos para la incorporación de áreas protegidas en planes de ordenamiento territorial.** En el 2009, la subdirección técnica elaboró una propuesta para la incorporación de áreas protegidas en el proceso de creación de expedientes municipales en la revisión de Planes de Ordenamiento Territorial que está liderando el MAVDT. Actualmente, se está elaborando una guía para municipios para incorporación de las áreas protegidas en los POT.

**10) Ordenamiento ambiental y conservación en las áreas protegidas del Sistema de Parques en la Amazonía.** Debido a las particularidades del contexto ambiental, político, cultural y de ocupación del territorio amazónico en el cual se desarrolla la conservación, La Dirección Territorial

---

<sup>16</sup> Camargo, G; Guerrero, G. (2007). “Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras”. Parques Nacionales Naturales de Colombia

<sup>17</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia-MAVDT (2006). Propuesta de reforma del Decreto 622 de 1977

Amazonía Orinoquía (hoy Direcciones Territoriales Amazonia -DTAM- y Orinoquía –DTOR- en cumplimiento a su gestión de administración de las 17 áreas protegidas de su jurisdicción analizó que éstas representaban el 70.7% del SPNN, que 12 de éstas áreas protegidas estaban traslapadas con 20 resguardos indígenas en una superficie de 6.651.157 há, que 5 de las áreas protegidas traslapadas con resguardos y/o territorios indígenas tienen cerca de 233 kilómetros de frontera con Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, entre otros aspectos y por ello definió tres líneas de acción<sup>18</sup>: 1. Fortalecimiento de la coordinación y gobernabilidad, 2. Ordenamiento ambiental del territorio y 3. Apoyo a la protección de la diversidad étnica y los valores de la cultura material e inmaterial asociados a la conservación de las áreas traslapadas. En todas ellas el concepto de territorio y el tema de tierras son transversales tanto en la planeación como en la formulación y gestión de proyectos.

Fundamentados en lo anterior y ante los conflictos ambientales “por uso, ocupación y tenencia de la tierra”<sup>19</sup>, se diseñó “La estrategia integral y diferenciada de reordenamiento territorial y resolución de conflictos por uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas y sus áreas de influencia”<sup>20</sup>, que se implementa a partir de procesos de coordinación y formación de acuerdos, sociales e institucionales y el ordenamiento territorial. Para tal fin, definieron dos líneas de acción: La relocalización voluntaria<sup>21</sup> de las familias ocupantes del Parque y Consolidación de las áreas adyacentes al Parque. Es de resaltar que la estructuración de la propuesta se enmarca en un proceso histórico de intervención de Parques desde finales de los años 90’s, ante reclamaciones sociales ocasionadas por marchas campesinas, o como respuesta ante programas estatales (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo –PLANTE-, Erradicación de cultivos ilícitos, creación de zonas de reserva campesina) y la evolución en la planificación y manejo de áreas protegidas.

En el 2008, Parques Nacionales estimó un total de 93681 habitantes al interior de las áreas, como puede apreciarse en la Tabla No. 1

Tabla No. 1 Diagnostico preliminar habitantes y predios dentro del Sistema de Parques Nacionales.

	Propietarios Privados	Campesinos	Indígenas	Negros	Total
Pacífico	0	5560	1580	8325	15465
Andes occidentales	1490	1229	4685	0	7404

<sup>18</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia (2011). Ordenamiento Ambiental y Conservación: La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonía Colombiana.

<sup>19</sup> ibidem

<sup>20</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia (2011). La estrategia integral y diferenciada de reordenamiento territorial y resolución de conflictos por uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas y sus áreas de influencia

<sup>21</sup> Relocalización término acuñado por esta propuesta que designa el traslado de un grupo humano de un lugar a otro, por motivos de interés público. No obstante, en la legislación agraria no existe, se menciona en la Ley 160 de 1994 en el artículo 31 el término de reubicación en el cual se incluye los procesos de titulación y programas del sector rural acompañantes.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Andes nororientales	364	5957	3129	0	9450
Orinoquia	131	22540	80	0	22751
Amazonía	145	302	5387	0	5834
Caribe	155	11788	20834	0	32777
<b>TOTALES HABITANTES</b>	<b>2285</b>	<b>47376</b>	<b>35695</b>	<b>8325</b>	<b>93681</b>

Fuente: Parques Nacionales, 2008.

Los impactos por ocupación de las áreas pueden evidenciarse en el incremento de población al interior de las áreas, consolidación de poblados, establecimiento de rutas de extracción de recursos naturales, o cultivos ilícitos tal como puede apreciarse en las cifras y mapas resultado de los análisis realizados en la planeación y manejo del PNN Paramillo ver Tabla No. 2 y Mapas No. 3 y en la reseña del SFF Los Colorados ver caso No.3

**Tabla No. 2 Ocupación y presiones PNN Paramillo, 2011.**

SECTORES DE OCUPACIÓN	DEPARTAMENTO	ÁREA (Ha)	% OCUPACIÓN	FAMILIAS
Sector Sinú - Manso – Tigre-	Córdoba	12.500	22,13	492
Sector – Triangulo.	Córdoba	13.955	7,69	171
Sector Saiza	Córdoba	55.000	46,73	1039
Sector Iguana-Florida	Córdoba	2.500	4,13	92
Sector silencio	Córdoba	6.000	2,11	47
Sector San Jorge	Antioquia - Córdoba	20.000	10,61	236
Sector Río Sucio	Antioquia - Córdoba	15.000	4,31	96
Sector Antazales y Galilea	Antioquia	1.000	1,70	38
Sector Sinucito	Antioquia	1.000	0,53	12
<b>TOTAL</b>		<b>126.955</b>	<b>100</b>	<b>2223</b>

Fuente: PNN Paramillo

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011



interior del SFF Los Colorados históricamente. También hay otra entrada que es por el barrio Cerrito I, cruzando el arroyo El Salvador. Ninguna de estas vías permite el acceso en vehículos.

Los primeros pobladores construyeron sus casas de bahareque con techo de paja, en ese momento la madera era extraída de la montaña del SFF Los Colorados, igualmente para el consumo de leña, generando de esta manera uno de los impactos más fuertes sobre el bosque primario de esa época por la tala selectiva, originado así la fragmentación y deterioro de este sector del Santuario. A medida que iba creciendo el barrio se fue instalando un servicio de energía informal, se aumentaron los residuos sólidos y líquidos de origen doméstico. Actualmente el barrio está poblado por 60 familias, en 38 viviendas, todas de estrato 1 y con altas necesidades básicas insatisfechas, en cuanto a servicio de agua potable, saneamiento básico, recolección de basuras, gas domiciliario entre otros. Además su permanencia en el área protegida ha generado una gran afectación sobre el arroyo El Salvador que atraviesa el sector y cuyas aguas son utilizadas para el uso doméstico de esta comunidad.

Las 60 familias cocinan con leña, generando de esta manera afectación sobre el santuario por la extracción de parte de este material del bosque aledaño, que a pesar del constante ejercicio de control y vigilancia esta actividad es muy difícil controlar, por estar el barrio inmerso en el bosque del santuario. Según cálculos realizados por el equipo de trabajo del parque, se estima que una familia en promedio consume una carga de leña a la semana (equivalente a 40 astillas de madera seca de 70 cm de longitud por 6 cm de diámetro) que representa cerca de  $0.35 \text{ m}^3$  madera, lo que representa un consumo total en el barrio de  $21 \text{ m}^3$  semanales, es decir  $84 \text{ m}^3$  mensuales, lo que da como resultado un consumo estimado al año cerca de  $1000 \text{ m}^3$  en el año.

De otra parte, el mantenimiento de las cercas de división de las casas, genera la tala para la obtención de puntales, esta labor es anual y cada patio en promedio tiene un perímetro de 30 metros, que requieren de 60 docenas de puntales (palos de 1,70 m de largo por 5 cm de diámetro) que representan cerca de  $9 \text{ m}^3$  madera. Por lo tanto si tenemos que son 38 viviendas, se estima que se consumen aproximadamente  $342 \text{ m}^3$  al año. Estas dos actividades están demandando aproximadamente  $1342 \text{ m}^3$  anuales que representan la madera de casi una hectárea de bosque en buen estado de conservación o cerca de 5 hectáreas de bosque en recuperación. Las especies más comúnmente utilizadas para el leñateo son chicho, chicharrón, loro y mangle y para las cercas utilizan preferencialmente aquellas especies de fácil rebrote y durabilidad como indio encuero, majagua colorá, guazimo, uvito, mangle, loro, carreto, crujidor, juan garrote, ceiba de leche y gueymaro.

Dentro de las especies utilizadas hay alguna de especial importancia como el carreto, la cual está amenazada por tala selectiva en el pasado y actualmente solo se encuentra en sucesiones de mediano diámetro; la ceiba de leche es objeto de conservación del Santuario como especie representativa y en peligro a nivel local. El chicho y el chicharrón son especies leguminosas nitrificantes muy importantes en la formación de suelo y sustratos óptimos para la regeneración de otras especies, el gueymaro es considerada especie clave dentro del bosque ya que el fruto es alimento para varias especies de fauna asociada a este árbol (aves y primates).

Por otro lado, Duran (2010), plantea como las medidas de ordenamiento del PNN CRySB concretadas en la zonificación del área protegida y la estrategia de control y vigilancia (sobre pesca, tala de mangle, extracción de material marino) “han sido insuficientes para contener el desarrollo turístico y el deterioro ambiental”, llama la atención sobre “tomar las medidas necesarias para contener la avalancha de turistas que los proyectos de infraestructura turística,

urbanismo de Barú y modelo de ordenamiento del Distrito Turístico Cultural e Histórico –DTCH- de Cartagena” anterior, posiblemente por su fundamento más en criterios biológicos que de uso.

En sus inicios, la cobertura del PNN CRSB correspondía al área adyacente a las Islas del Rosario (17.800 hectáreas), pero poco a poco fue aumentando su cobertura, llegando hasta las costas de la isla de Barú ampliándose hacia el sur hasta el archipiélago de San Bernardo, en la proximidad a las costas del departamento de Sucre. Desde 1996 el PNN CRySB cuenta con 120.000 hectáreas, que incluyen la porción terrestre de isla Rosario, sus islotes adyacentes e isla Tesoro y las islas Mangle y Maravilla, en el sector del archipiélago de San Bernardo (UAESPNN, 2006). Aunque la isla de Barú y las Islas del Rosario (exceptuando Rosario y Tesoro) no hacen parte del área protegida del PNN CRySB, gran parte de los ecosistemas costeros (que incluyen lagunas, manglares y playas) sí lo son, por lo que estas islas son definidas como zona de amortiguación del parque. La razón por la que nunca fueron incluidas dentro del área protegida tiene que ver más que todo con la existencia de predios privados que nunca fueron expropiados para destinarlos a la conservación y también con la vocación marina de este parque. (Durán, 2010).

## **E. Desarrollo sectorial**

Con el fin de ingresar a mercados globales en términos competitivos, los grandes inversionistas ante las expectativas de producción real o potencial, adelantan adecuaciones territoriales mediante la construcción de obras de infraestructura vial, portuaria, hidroeléctricas, represas, distritos de riego, exploración y explotación de hidrocarburos y minería, entre otras actividades, que generan desplazamiento de población (Bello, 2003; PNUD, 2009). En algunas ocasiones estos megaproyectos coinciden con territorios étnicos, poblados campesinos o áreas ecológicamente estratégicas, esto genera o incrementa presiones sobre la tenencia y el uso de la tierra, provocando expulsión de comunidades o “eliminación” de los obstáculos jurídicos de intervención. (Bello, 2003).

En el concepto de megaproyecto se incluyen las empresas que extraen y explotan recursos naturales (minería, hidrocarburos, maderas), los sistemas de producción extensiva e intensiva (industriales y agroindustriales), infraestructura para la expansión y sostenibilidad urbano-comercial (puertos, vías, bases militares, canales, etc) y el turismo de aventura o ecoturismo en áreas protegidas. (Serje, 2010)

Urabá región prioritaria para la conservación del Choco Biogeográfico, territorio de los Kunas, Embera, campesinos y afrodescendientes, enclave de la producción bananera, zona “promisoria palmera”, objetivo de programas de colonización dirigida y proyectos de interconexión vial para “destapar el tapón del Darién”, epicentro de la extracción maderera legal e ilegal, confluencia de territorialidades colectivas y frontera para el tráfico de armas, donde Acandí es uno de los puntos geoestratégicos de comercios, se ha constituido en escenario de guerra permanente (Alí, 2010). Como es evidente, el centro de conflicto en Urabá es la tierra y el uso de recursos naturales, producto de esto son los miles de desplazados hacia Mutata, Turbo, Pavarando y grandes ciudades a lo que les han sido vulnerados sus derechos étnico-territoriales; o la limitación en las condiciones de sobrevivencia a pobladores locales al disminuirles su territorio p.ej. la reserva indígena de

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Arquíá que paso de diez mil hectáreas a resguardo indígena de Arquíá de tan solo 2400 hectáreas producto de un proceso irregular de constitución (Andrade, 2008, citado por Alí, 2010), la gran vulnerabilidad ambiental en la que se encuentra esta provincia debido a la pérdida de biodiversidad, incremento de procesos de erosión y contaminación y por tanto el aumento de presiones sobre las áreas protegidas nacionales, regionales o de la sociedad civil existentes o en proceso de declaratoria. Paramillo Katíos, Acandi, Área de Manejo Especial del Darién.

Las restricciones en el uso de recursos naturales y del territorio en un contexto de conflicto armado y normativo, hace que los habitantes de resguardos se sientan acorralados entre actores armados, autoridades ambientales u otros habitantes locales. (Padilla, 2008 citado por Ali,2010 ).

Ali (2010) cuestiona el comportamiento esquizofrénico del Estado que hace grandes esfuerzos sancionatorios (multas) para pequeños pobladores en el uso de recursos naturales al interior de áreas protegidas, sin embargo ante el control de megaproyectos es inerte por negligencia u omisión y se convierte en testigo de la deforestación de figuras de protección que el mismo ha creado como el Área de Manejo Especial del Darién.

Algunos autores determinan que por naturaleza las políticas de conservación y desarrollo turístico son excluyentes ya que imponen y limitan la libertad de movimiento y acceso a recursos naturales. (Alí,

Gabriel Alomar Esteve “...El planeamiento ecológico –entendido como voluntad de transformación y control de la naturaleza- constituye una de las formas de control social. Es decir, que siendo indiscutible la influencia , positiva o negativa, del ambiente físico y del ambiente social sobre el individuo, el planeamiento puede contribuir a un comportamiento colectivo más ajustado a las conveniencias del bien general”

Las zonas que generan mayor expulsión de población y por tanto la apropiación de tierras a través de procesos legales o ilegales, son de dos tipos:

1. Zonas de importancia para el desarrollo de megaproyectos, estudios de 1999, 2000 y 2003 identificaron las siguientes:

- El canal seco Atlántico-Pacífico, las interconexiones con el ferrocarril Medellín-Buenaventura y las carreteras del Pacífico a Medellín y Pereira.
- La carretera Urabá-Maracaibo.
- La intercomunicación Río de la Plata-Amazonas-Napo-Putumayo-Tumaco que comunicaría a Tumaco con Manaos y Belén del Pará conectando las costas Pacífica y Atlántica.
- La hidroeléctrica de Ituango en el nudo de Paramillo.
- La troncal del Llano que se uniría con la carretera Marginal de la Selva para comunicar por tierra las fronteras venezolana y ecuatoriana.
- En el Magdalena Medio: troncal del Magdalena, Troncal de la paz, zona franca industrial fluvial-tecnológica y ambiental y un puente entre Barranca y Yondó.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

2. Zonas geopolíticamente estratégicas en el conflicto armado por ser corredores de armas, ejércitos, tráfico de economías ilícitas, o espacios de tradición o emblemáticos de grupos armados.

ACNUR, (2011) identifica como uno de los causales de presión para la venta de pequeños predios y limitación de acceso a la tierra a pequeños productores en la región Caribe, la explotación de biocombustibles. En este sentido, se incluyó como conclusión del seminario realizado en Cartagena en abril de 2011 la “profunda preocupación entre las comunidades y organizaciones que reclaman la restitución de tierras y territorios en relación con la forma en cómo se resolverán los procesos de restitución a las víctimas del despojo y la expansión de mega proyectos agroindustriales, mineros y de hidrocarburos cuando coincidan en el mismo territorio”.

## **F. Gestión de Riesgo y Áreas Protegidas**

El territorio colombiano está conformado por diferentes paisajes, producto de procesos ecológicos (climáticos, geológicos, geomorfológicos, hidrológicos, pedológicos, biológicos y culturales)<sup>22</sup>, vulnerables a fenómenos geológicos (terremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos), hidrometeorológicos (inundaciones, sequías, heladas, maremotos o tsunamis, ciclones tropicales y huracanes), antropicos (incendios) y tecnológicos (riesgos industriales y sanitarios) y de Concentración masiva de personas. En este espacio, se ubican las Áreas Protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales, donde cada área protegida debido a la estructura y composición de los ecosistemas que la conforman, posee grados de vulnerabilidad ecológica que deben ser identificados y analizados, ya que tienen niveles de resiliencia diferente ante un mismo tipo de amenaza (son diferentes los impactos y adaptación de un bosque andino al de una sabana).

Unido a esto, la población asociada a las áreas protegidas se caracteriza por la gran diversidad étnica (comunidades indígenas, afrocolombianos, raizales y rom) y cultural (campesinos, pescadores, anfibios, habitantes urbanos.), hecho que determina formas particulares de ocupación del territorio, en cuanto a: 1) diseño, tamaño y concentración de sitios poblados. 2) accesibilidad, niveles y formas de comunicación, 3) estilos de ejercicio de la territorialidad a nivel individual por fincas para el caso de campesinos o colectivo para pueblos indígenas, comunidades negras y pescaderos.

Lo anterior genera distintos grados de vulnerabilidad social, en razón a las diferentes percepciones del riesgo, capacidad de adaptación ante fenómenos naturales (p.ej. la inundación para el habitante de un pueblo palafito es una condición natural de su entorno por ello construye su vivienda sobre pilotes y tiene como vía de transporte el agua) y niveles y formas de organización social.

A parte de las autoridades político administrativas representadas en gobernadores o alcaldes, existen otras formas de autoridad territorial ejercida por los representantes de pueblos indígenas

---

<sup>22</sup> Valdés, C. (1996). Ecología del paisaje: aspectos conceptuales y metodológicos para levantamientos integrales. Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo – IDEADE-. Pontificia Universidad Javeriana.

(llámense mamos, capitanes, cabildos) y comunidades afrocolombianas, quienes orientan y toman decisiones sobre la comunidad, por tanto el esquema de prevención y atención de desastres, debe conocer y reconocer que el concepto de territorio en estas comunidades tiene una significación más allá del espacio geográfico y está relacionado con aspectos políticos, ancestrales, míticos, sagrados; por tanto las medidas de gestión de riesgo deben ser contextualizadas.

También en las áreas protegidas habita el personal de Parques y una población flotante (visitantes, investigadores, educadores) que podrían verse eventualmente afectados por fenómenos naturales.

Existen experiencias de fenómenos naturales y/o antropicos que han exigido el accionar de áreas protegidas ante desastres, a continuación se mencionan algunos recientemente acontecidos:

- PNN Los Nevados en 1985 Avalancha de Armero.
- El PNN Tayrona por el desbordamiento sin precedentes del río piedras en el año 2000.
- El deshielo de parte del casquete del Nevado del Huila en el PNN Nevado del Huila a comienzos del año 2006 afectó varios municipios de los departamentos de Cauca y Huila .
- El epicentro del sismo que genero la alerta de tsunami en la costa pacifica colombiana a finales de 2007 se localizó en el PNN Gorgona, entonces tanto funcionarios como visitantes y/o pobladores de los PNN Gorgona y Sanquiangua fueron afectados.
- El PNN Corales del Rosario fue afectado por el derrame de hidrocarburos del buque saeta en el 2004
- El PNN Old Providence Mc Bean Lagoon en el 2005 por el huracán beta
- EL PNN Los Nevados por el gran incendio de cobertura vegetal del año 2006.
- Alerta de erupción volcánica del Santuario de Fauna y Flora Galeras, situación que ocasiono el cierre de esta área protegida.

Por todo lo anterior, las áreas del Sistema de Parques son sitios de investigación permanente utilizados para el monitoreo ambiental de amenazas geológicas e hidrometeorológicas por parte de INGEOMINAS e IDEAM, quienes son las instituciones encargadas de generar la información base del sistema de alertas, fundamento de la toma de decisiones de ordenamiento territorial.

A pesar de la importancia en la toma de decisiones, actualmente la gestión de riesgo esta débilmente incorporada en los planes de manejo del Sistema de Parques, situación que se evidencia en los tres componentes de los mismos:

- **Diagnostico** En su mayoría es incompleta la identificación, análisis y espacialización de las amenazas potenciales de tipo geológico, hidrometeorológico, socio-natural y tecnológico sobre las áreas, unido a esto no se conoce la vulnerabilidad de cada uno de los objetivos de conservación a las mismas. Así mismo, en la caracterización de actores la identificación de las instituciones o instancias del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) estratégicos. Por ejemplo, actualmente de 13 volcanes que tiene Colombia en algún nivel de alerta, 7 se encuentran dentro de Parques Nacionales (Ver tabla No. 3 ), que cuentan con mapas de amenaza (Ver mapa No. 4 ) a partir de los cuales evaluar la factibilidad de procesos de reubicación de la población en zonas de riesgo no mitigable.

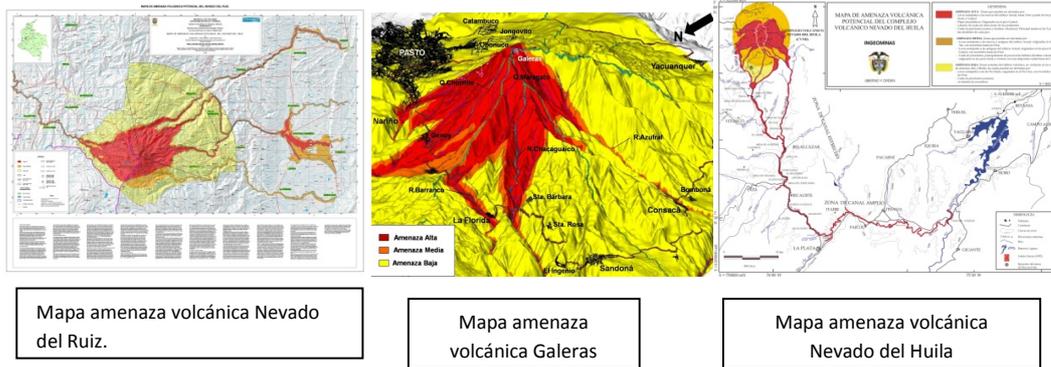
Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Tabla No. 3

Volcán	Área del Sistema de Parques
Galeras	SFF Galeras (San Juan de Pasto)
Azufral	Nariño (Tuquerres)
Chiles	Frontera Colombia Ecuador Nariño (Cumbal- Nariño)
Cumbal	Cumbal- Nariño
Doña Juana	PNN Complejo Volcánico Doña Juana (Nariño)
Nevado del Ruiz	PNN Los Nevados (Villa María/Caldas y Murillo/Tolima)
Cerro Machín	Cercano PNN Los Nevados (Ibague-Tolima)
Nevado Santa Isabel	PNN Los Nevados (Risaralda, Caldas y Tolima)
Nevado Tolima	PNN Los Nevados (Tolima)
Cerro Bravo	Cercano PNN Los Nevados (Herveo Tolima)
Nevado del Huila	PNN Nevado del Huila (Cauca, Huila y Tolima)
Puracé	PNN Puracé
Sotará	Nariño

Fuente: INGEOMINAS, adaptado Paredes, 2011

Mapa No. 4 Mapa de amenazas volcánicas



Fuente: INGEOMINAS, 2007

- **Ordenamiento:** Hace falta contrastar la información cartográfica de amenazas contra el mapa de zonificación de manejo para determinar escenarios de riesgo y por ende tomar decisiones sobre la reglamentación de usos y actividades, la Subdirección Técnica diseño una metodología para la formulación de planes de emergencia desde visión integral de riesgo que fue aplicada en los PNN CRSyB, Tayrona y los Nevados.

- **Estratégico:** Los Parques han incorporado como estrategia de manejo la formulación de planes de contingencia, sin embargo, se requiere realizar planes de gestión de riesgo, que permitan incorporar acciones de manejo en las fases de antes, durante y después de un evento, ya que cada una de ellas tiene acciones concretas en la administración de un área protegida y permite fortalecer y mejorar la articulación con los diferentes niveles del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## G. Ordenamientos territoriales indígena y de afrodescendientes.

Durante la colonia la península de Barú que fue transformada en Isla con la construcción del canal del Dique, estaba habitada en su mayoría por esclavos y cimarrones procedentes de las grandes haciendas (Barú y Santa Aná), éstas desaparecieron en la época republicana producto del proceso de abolición de la esclavitud en Colombia y pasaron a ser propiedad colectiva de los baruleros a través de proceso de compra por parte de estos habitantes ante la notaria 1 de Cartagena en 1851 para el caso de Barú y en 1870 para el caso de Santa Aná, en ambos casos el territorio tenía carácter de “proindiviso” (tierra que no puede ser dividida individualmente). Sin embargo, hoy se presentan pleitos legales entre los propietarios desde la colonia de estos territorios con inversionistas turísticos, especialmente en el sector de Playa Blanca. A mitad del siglo XX, incursiona una nueva forma de apropiación del territorio fundamentada en el “valor estético para el desarrollo turístico”, con base en la cual se inicia un proceso de compra de tierras costeras en Barú y en las islas e islotes del archipiélago, por parte de elites de cartageneras y del interior colombiano para construir casas de recreo o desarrollar emprendimientos turísticos. Este fenómeno ha causado el desplazamiento de comunidades baruleras hacia el interior de Isla Grande y Cartagena. Para los 80’s y 90’s los interesados en el mercado de tierras pertenecían al jet set criollo, presidentes, ministros, políticos o narcotraficantes. (Durán, 2010).

Según Durán se ha generado el concepto de “paraíso privado” que combina dos visiones sobre el territorio una romántica como refugio de la civilización y otra como artículo suntuario para personajes con poder político y económico, pensamientos que son las plataformas de intervención en la zona catalogada como enclave turístico y que se concretan en concesiones y predios privados. Así mismo, plantea como el proceso de ocupación de las islas no ha sido producto del conflicto armado como en otras zonas del país sino por “disputas legales de la propiedad, originadas en procesos viciados de “compra de tierras” sustentadas en papeles falsos, invasiones, contratos fallidos, expropiación de terrenos, etc.

Lo único cierto es que el nativo paso de propiedad colectiva de tierras a ser servidumbre en los megaproyectos y en el caso de las Islas del Rosario ocupadas a pesar de ser baldíos reservados de la nación.

Con base en la Ley 70 de 1993 en Islas del Rosario, se creó un consejo comunitario afrocolombiano que aspira la titulación colectiva, pero esto y la resolución de INCODER de arriendo de las posesiones entran en contradicción.

### Caso 4. Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos

#### Herencia Amarga

Por: Daud Arguelles  
Administrador SFF Los Flamencos

Cuando en cualquier escenario de índole distinta se escucha la palabra mágica “Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos”, todos de manera reactiva y como si se hubieran puesto de acuerdo al mejor estilo de un equipo de nado sincronizado. Se transportan mentalmente y piensan, en sus hermosas playas, en el multicolor de la variedad de aves, sus inigualables amaneceres y atardeceres, La amabilidad de su gente. Pero una cosa es disfrutarlo en unas cortas y efusivas vacaciones, y otra es convivir y manejar el sinnúmero

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

de inconvenientes que hoy tienen con más de un dolor de cabeza a los funcionarios que prestamos nuestros servicios en este bello rincón de nuestra geografía nacional.

Nuestro Santuario fue alinderado por el Acuerdo 30/1977 del INDERENA y ratificado con la Resolución número 169/1977 del Ministerio de Agricultura con una extensión de 7.000 hectáreas. Dentro de sus límites alberga ecosistemas valiosos como: lagunas costeras, bosque seco tropical, bosque de manglar, entre otros. Al momento de su creación ya se encontraban asentadas ocho (8) comunidades pertenecientes a la etnia indígena wayuu (Tocoromana, Loma Fresca, Puerto Chentico, La Guasima, Los Cocos, Palaima, Caricari, la Ye) y una (1) comunidad de afroguajiros denominada Perico. En su zona adyacente y a tan solo 10 metros de su límite Este, se encuentra ubicada la comunidad de Camarones con aproximadamente 5.000 habitantes. Asentamientos con un creciente cúmulo de necesidades insatisfechas y altos índices de pobreza, que han subsistido a través del tiempo gracias a los valores ambientales que les provee el área protegida. Con la posible creación del área protegida se generaron expectativas de saneamiento predial del territorio, esto se deduce de la cantidad registros y procesos de titulación de terrenos baldíos realizados ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Riohacha con un año de antigüedad a la creación del Santuario.

De acuerdo a los historiadores y al material bibliográfico existente, la comunidad de Camarones formó parte del cinturón de palenques de esclavos negros que se ubicaron en la época de la colonia en esta zona del departamento de La Guajira. Cosa contraria sucede con la comunidad wayuu que llegó al territorio en busca de mejores zonas para la pesca hace aproximadamente 120 años, ésta se instaló con el previo consentimiento de los camarones. Una de las premisas que da mayor sustento a la anterior aseveración es que en la actualidad la comunidad wayuu solo posee menos del 5% de la totalidad del área continental del Santuario. El 95% restante se encuentra representado por personas de procedencia camaronera.

En el año 2006, con el apoyo de Parques, en beneficio de las comunidades wayu de Tocoromana, Loma Fresca y Puerto Chentico se crea el resguardo indígena "Perratpu", con una extensión de 120 hectáreas traslapado en su totalidad con el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos. En el año 2009 La Unidad de Parques Nacionales y el resguardo Perratpu firman el Régimen Especial de Manejo, instrumento que conlleva a trabajar de la mano con esta colectividad. Esta nueva alianza crea un malestar generalizado en los afroguajiros de la zona puesto que no admiten que Parques pueda trabajar en ciertos temas con los indígenas y no con ellos que son los verdaderos dueños del territorio. Esta situación ha motivado a algunos líderes de la región a adelantar acciones ante las instituciones del Estado pertinentes para efectos de obtener el reconocimiento como negritudes.

El alinderamiento del Resguardo indígena de Perratpu en un territorio tan minúsculo ha comenzado a generar inconvenientes territoriales entre sus mismos habitantes, debido a que en tan solo dieciséis (16) años se han multiplicado en un 100%. No se hace muy difícil pronosticar que si analizamos los patrones culturales de poblamiento wayuu fundamentados en el valor de la familia extensa, la cantidad de territorio necesaria para el desarrollo de cada clan y el ritmo de crecimiento presentado hasta el día de hoy, muy pronto estas comunidades estarán requiriendo más territorio.

El crecimiento de la comunidad ha contribuido a que las presiones sobre los objetivos de conservación del Santuario también vayan en aumento, es el caso de la deforestación de los bosques de la zona Nor-este por extracción de la leña para la cocción de alimentos y otros menesteres. El desabastecimiento del producto esta conllevando que para aprovisionarse tienen que invertir gran parte de la jornada diaria, o comprarla de otros sectores a precios más elevados. En la mayoría de las regiones de nuestro país en donde se encuentre un Parque Nacional es común que se dé que las comunidades ingresen al área para aprovisionarse. Caso contrario está ocurriendo en la zona del resguardo que más bien tienen que salir del área natural para poder aprovisionarse, porque dentro del área ya no hay suficiente. Si la capacidad de resiliencia de los bosques de la zona es bastante baja debido en parte a la poca pluviosidad y características propias de los ecosistemas secos. Por otro lado hay que tener en cuenta el aumento de la salinización de los

suelos y el avance del desierto en la Guajira. El panorama para el Bosque seco tropical – espinoso hacia futuro no es muy alentador.

La pesca es el reglón que sustenta la seguridad alimentaria. De los casi 2.000 habitantes del Santuario, más de un 80% subsiste gracias a los productos hidrobiológicos que extraen de las lagunas costeras de Navío Quebrado y Laguna Grande. De los 5.000 habitantes de Camarones un buen porcentaje se convierte en potencial pescador, sobretodo en la época de cosecha del camarón, que coincidentalmente concuerda con la celebración del festival y reinado del marisco, y las parrandas decembrinas. Actos culturales muy arraigados que conlleva a casi toda la población a la pesca del crustáceo por que necesitan recursos económicos para la juerga. Al área también llega una población considerable de apalanshi (pescador wayuu) que vienen desde la alta Guajira. También es muy común ver a pescadores de las comunidades de Pueblo Nuevo, Ciénaga, La Isla y Tasajera del departamento vecino del Magdalena.

El análisis realizado a la información colectada en el SIPEIN desde el año 2006, da como resultado que se está extrayendo algunas especies en especial a los mugilidos (lisas, anchovas, etc.) en más de un 80% por debajo de la talla mínima de madurez sexual. Es decir, no se está permitiendo que la especie cumpla con su ciclo vida. Los esfuerzos realizados para efectos de controlar esta situación no han sido muy halagadoras, sobretodo si las entidades del orden local y regional con injerencia en el tema no han mostrado ningún interés. Para El Equipo de Trabajo del Santuario se nos hace muy difícil controlar esta situación, dado que conocemos muy de cerca la deficiencia alimentaria de la comunidad. En épocas de mucho verano, cuando las lagunas se encuentran casi secas los hijos de las lagunas pasan hambre.

En la actualidad nos encontramos en la encrucijada de que la DIMAR solicitó a la alcaldía de Riohacha la restitución de algunos predios (bienes de uso público) al interior del área natural protegida, afectando especialmente a las comunidades wayuu de Palaima y Boca de Camarones. Incluso solicitaron la restitución de los predios en donde se encuentra nuestras instalaciones, por aquello de estar en terrenos no consolidados. Esta situación provocó la alteración y el rechazo por parte de toda la comunidad, a tal punto que ha habido amenazas contra la integridad física de los funcionarios y contra los bienes fiscales que la Unidad ostenta en la zona.

La comunidad culpa a Parques Nacionales como responsable directo de la medida por que somos la institución que de una u otra forma hemos adelantado algunas acciones tendientes a evitar las construcciones de vivienda en las zona afectadas por la medida jurídica. Todo esto se hubiera evitado si por lo menos la DIMAR hubiera socializado con las comunidades del porque de la medida. En estos momentos casi todos los procesos que se venían desarrollando en asocio con la comunidad se fueron a pique, incluso ya las comunidades no quieren ni recoger las basuras, porque aducen que si los van a sacar, para que recogerla. Toda esta molestia se hubiera podido evitar si por lo menos la DIMAR hubiera realizado algo tan simple como socializar con las comunidades las implicaciones de la medida. La existencia de dos autoridades sobre un mismo territorio que no hablen el mismo idioma es fatal para aquella que convive permanentemente en la zona, y aquella que las comunidades, en la mayoría de las áreas la distinguen como el único puente con el Estado.

#### **Caso No.5 ORDENAMIENTO TERRITORIAL INDÍGENA – PNN NEVADO DEL HUILA**

**Por: Efraín Rodríguez**

**Administrador PNN Nevado del Huila**

El trabajo con comunidades indígenas relacionadas con el Parque, se suscribe específicamente al pueblo Nasa Páez que históricamente se han ubicado en el departamento del Cauca pero que por diferentes

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

situaciones han migrado a otros departamentos, para el caso de Nevado del Huila Tolima y Huila. La experiencia a continuación relacionada refleja los trabajos del equipo del Parque con los resguardos indígenas ubicados en los departamentos de Cauca y Tolima. En total el PNN Nevado del Huila tiene traslape con 8, de los cuales solo uno se encuentra en el departamento del Tolima y el resto en el Cauca.

Igualmente es importante considerar que si bien son el mismo pueblo Nasa, existen marcadas diferencias al momento de relacionarse con las instituciones, situación que podría explicarse desde la visión política que perciben en el Cauca y/o en el Tolima. Mientras en el Cauca es evidente la fuerza que tienen sus dirigencias, consolidadas en organizaciones como el CRIC de nivel regional o un poco más local como las asociaciones Nasa CxhaCxha y ACIN, quienes en últimas toman las decisiones frente al devenir de los resguardos que se agrupan en estas asociaciones, teniendo los cabildos y sus gobernadores aceptar la posición que definan las organizaciones, independientemente del querer real de las comunidades o de la necesidad sentida que se tenga. En el Tolima si bien se tiene una organización regional CRIT, los resguardos son más autónomos y toman sus propias decisiones para el relacionamiento y su proyección de vida.

Así las cosas se expondrán dos experiencias que resumen la dinámica de trabajo con las comunidades indígenas:

1. Resguardo indígena de Gaitania (Tolima). Para llegar al estado de confianza que se tiene, se tuvo que pasar por diferentes momentos en lo que el PNN NHU ha denominado la “Construcción del Relacionamiento” en donde hay tres momentos clave: Recuperación de la memoria histórica del relacionamiento; construcción y/o nivelación del lenguaje; generar principios para trabajar la Concertación y realizar una mirada del contexto regional. Cada uno de estos momentos tiene sus tiempos y dinámicas propias y no están sujetos a un esquema o protocolo definido, lo que permite que entre las comunidades y el PNN HU se llegue a unificar criterios y exista articulación. Bajo esta premisa se puede tocar cualquier tema que se decida, partiendo del principio de la construcción en positivo para un fin común. La zona traslapada entonces es un centro de acción y entendimiento pero las acciones pueden ir más allá y no se restringen a los límites que el traslape define.

A todo lo anterior es muy importante sumarle la concepción histórico ancestral que pervive en esta comunidad y con la que identifican su quehacer; en donde la naturaleza es sagrada y requiere un manejo especial, lo que da piso a toda la construcción del relacionamiento, pasando a ser lo sagrado a intangible en términos de PNN; desde allí la construcción de figuras de ordenamiento conjunta se torna amable y concertada.

2. Resguardos indígenas agrupados en el CRIC (Cauca). Es factible encontrar diferencias entre ACIN y Nasa CxhaCxha pero ambas están inmersas en el CRIC y por tanto asumen las decisiones de esta organización regional. Aquí prima el interés político de la organización por encima de la necesidad de las comunidades, amparados en la visión futura que se tiene y del lugar que deben ocupar en un esquema de poder nacional. Por tanto y aunque el trabajo del PNN NHU es con las comunidades de base, ninguna decisión se toma en contravía de lo que defina el CRIC. Se ha logrado llegar a las asociaciones locales e iniciar procesos de relacionamiento pero siempre son suspendidas luego de un mandato del CRIC; en este escenario es muy difícil hablar de ordenamiento territorial; manejan claramente la figura de traslape, no son ajenas a la constitución política nacional ni tampoco a las leyes y decretos que la regulan, pero y hasta tanto no tengan un reconocimiento legal como autoridades ambientales, no abordan discusiones al respecto. Se puede avanzar en temas específicos de apoyo a situaciones concretas pero que no tengan ningún vínculo o decisión política. Mantienen una posición de autonomía que les permite regular su territorio sin requerimientos

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

expresos de ninguna otra institución, aunque en campo esta situación no sea evidente dados los casos encontrados de tala, quemas, uso de zonas sagradas como los páramos y venta de predios, entre otros, generados por los mismos comuneros de los resguardos.

## II. Instituciones competentes o de apoyo al tema de tierras y territorios

### A. Departamento Nacional de Planeación –DNP-

Organismo técnico asesor de Gobierno Nacional que orienta la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, formulación y seguimiento a políticas, planes, programas y proyectos del sector público, para el desarrollo económico, social y ambiental del país a través del trabajo interinstitucional en escala nacional y territorial. Las funciones del DNP, en las cuales podría incidir Parques Nacionales para una política viable y acompañada desde el nivel nacional sobre el tema de tierras y áreas protegidas sería en:

- Formulación del Plan Nacional de Desarrollo, para evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y su posterior presentación al Congreso de la República, coordinar su ejecución, realizar el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del mismo.
- Elaboración planes de largo plazo sobre organización del Estado, sobre planeación territorial del país y sobre políticas ambientales y de desarrollo sostenible.
- Dirigir, coordinar y dar cumplimiento a las políticas de inversión pública referentes al Fondo Nacional de Regalías, de conformidad con lo previsto en la Constitución y la Ley. Diseñar las metodologías para declarar viables proyectos a ser financiados con recursos de regalías o compensaciones.

**Dependencias claves para trabajo en tierras y territorio:** Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Dirección de Desarrollo Rural sostenible, Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible –SDAS-

### B. Ministerio del Interior y Justicia -MIJ-

Entidad encargada de “Establecer una política integral y coordinada de Estado para el fortalecimiento de la democracia, la justicia y de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales”. Las funciones de MIJ relacionadas con tierras y territorio son:

- Formulación, coordinación, evaluación y promoción de políticas de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial.
- Participación diseño de las políticas relacionadas con los grupos étnicos
- Coordinación y organización del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y participar en el diseño de las políticas relacionadas con la prevención y atención de emergencias y desastres.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

- Promover y hacer cumplir las normas sobre extinción de dominio y dirigir las políticas y agenda para la destinación de bienes incautados y decomisados en los términos de la ley.

**Dependencias claves para trabajo en tierras y territorio:** Pertenecen al viceministerio del interior la Dirección de gobernabilidad territorial, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, Dirección de Gestión del Riesgo y Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

### **C. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-**

Entidad que formula, coordina y evalúa las políticas agropecuarias, forestales, pesqueras y de desarrollo rural. Las dependencias del MADR, con funciones claves para el tema de tierras y áreas protegidas son:

- Dirección de Política Sectorial: encargada de formular la política sectorial, proponer los incentivos para el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, apoya la consolidación sistemas de información del sector agropecuario, Asesorar al SINA en la formulación de los instrumentos de política ambiental y de recursos naturales renovables relacionados con el desarrollo de la productividad del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y apoyar la planificación regional del Sector Agropecuario.
- Dirección de Cadenas Productivas: Dependencia encargada de coordinar con entidades públicas y privadas el desarrollo de los aspectos productivos del sector rural (crédito, asistencia técnica, comercialización, agroindustria e infraestructura); gestión de comercio productos agropecuarios y pesqueros; velar por el cumplimiento de las políticas para el desarrollo productivo del sector campesino en los programas de Inversión que adelanten las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio; proponer planes y programas para la diversificación productiva y el desarrollo empresarial de las zonas campesinas; Identificar las limitantes y oportunidades de los productos agropecuarios, forestales y pesqueros, sugerir los renglones productivos a Impulsar y coordinar los programas respectivos para su implementación y Velar para que los fondos parafiscales cumplan su objetivo frente al Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero, conforme a las normas y disposiciones vigentes.
- Dirección Desarrollo Rural: Coordina institucional e interinstitucionalmente la política de desarrollo rural; coordina programas de organización y capacitación campesina; apoya a las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio y a las territoriales, para la participación de las comunidades rurales para la identificación, formulación y selección de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, así como para la asignación de recursos en la ejecución de los mismos. Los programas estratégicos que adelanta son: Vivienda de Interés Social Rural, Tierras, Atención a población rural desplazada y Programa de recuperación de tierras - PRORET -

### **D. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial**

Entidad pública nacional rectora del ambiente, vivienda, desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico para el desarrollo sostenible, a través de la formulación, adopción e instrumentación técnica y normativa de políticas, bajo los principios de participación e

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

integridad de la gestión pública. Entre otras funciones posee las siguientes, específicas para el tema de tierras:

- Formular y adoptar políticas, planes, programas, proyectos ambientales sobre recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano y sistema habitacional integral.
- Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso.
- Formular, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente.
- Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial.
- Adquirir para el Sistema de Parques Nacionales o para los casos expresamente definidos por la presente Ley, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la Ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar.
- Promover en coordinación con el Ministerio de Gobierno, la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, de manera que se realicen coordinadamente las actividades de las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado mediante el Decreto Ley 919 de 1989.

Las dependencias del MAVDT, con funciones claves para el tema de tierras y áreas protegidas son:

**1). Viceministerio de Ambiente:**

- Dirección Desarrollo Sectorial Sostenible: A nivel de gestión ambiental sectorial: Promueve la implementación y el seguimiento de las políticas, regulaciones y acuerdos de carácter ambiental en los sectores de desarrollo y establece los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales; define criterios ambientales para la planeación estratégica de los sectores productivos. En cuanto a política, normatividad y calidad ambiental promueve la generación de conocimiento en temas ambientales para desarrollar, actualizar y adoptar instrumentos de planeación y gestión

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

ambiental en la cadena productiva de biocombustibles y Incorporar en la zonificación integral de áreas para el establecimiento de cultivos para la obtención de combustibles, instrumentos de planificación territorial, ambiental y elementos de ecoeficiencia

- Dirección de Ecosistemas: En gestión de biodiversidad se encarga de política nacional de biodiversidad, ecosistemas estratégicos (páramos, humedales, manglares, zonas secas, costas y mares) y reservas de biosfera. En desarrollo sostenible de bosques y reservas forestales está encargado de la ordenación de reservas forestales de Ley 2 de 1959 (Pacífico; Central; Río Magdalena; Sierra Nevada de Santa Marta; Serranía de los Motilones; Cocuy y la Amazonía).
- Dirección de Licencias Permisos y trámites ambientales.

## 2). Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial:

- Área de Vivienda de Interés Social –VIS- y subsidio desarrolla el proceso de Asignación del Subsidio Familiar de Interés Social Rural reglamentado por el Decreto 1160/2010, del MADR. El subsidio representa el 70% del costo de la vivienda, 20% cofinanciado por entidad oferente y 10% en mano de obra no calificada por parte del beneficiario. Para mejoramiento de vivienda el subsidio es de 12 a 14 salarios mínimos y de 15 a 19 para construcción de Vivienda Nueva. Los oferentes de proyectos de vivienda de interés social rural pueden ser los Departamentos, los Municipios, los Distritos, o las dependencias que dentro de su estructura desarrollen la política de vivienda de interés social, los Cabildos Gobernadores de los Resguardos Indígenas y los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, legalmente constituidos. En el Banco Agrario de Colombia se encuentra toda la información de este subsidio.
- la Dirección de Desarrollo Territorial en el marco del programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a Desastres Naturales viene ejecutando el programa de asistencia técnica a municipios y regiones a través del proyecto "Prevención y Mitigación de Riesgos en los POT del país", que ha buscado fortalecer los procesos de ordenamiento territorial municipales en materia de prevención y reducción de riesgos. Con base en esto, orienta la articulación de los POT en los Planes de Desarrollo Municipal y los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial. para el seguimiento y evaluación de los POT se diseño y se están implementando los expedientes municipales<sup>23</sup>.

## E. Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Con la Ley 165 de 1994, Colombia ratifica el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y adquiere el compromiso de conservar 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, así mismo como una de sus estrategias adquiere la obligación de crear un Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>24</sup>. Posteriormente, la Decisión VII 28 del CDB adopta el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas como instrumento de orientación para el trabajo sinérgico entre las escalas internacional, regional, nacional, subnacional y local, fundamentados en el objetivo general

---

<sup>23</sup> Expedientes municipales: Sistema de información municipal que sustenta los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio.

<sup>24</sup> Artículo 1 y 8 Ley 165 de 1994.

“consolidar Sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas que contribuyan a reducir la tasa de pérdida de biodiversidad y la pobreza”.

En consonancia con lo anterior, se aprobó el CONPES 3680 de 2010 “Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” donde se establecen las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación de este sistema como contribución al ordenamiento territorial, cumplimiento de objetivos nacionales de conservación y desarrollo sostenible. Unido a esto, se expidió el Decreto No. 2372 de 2010 que define el Sistema Nacional de Áreas Protegidas como el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país y reglamenta las categorías de áreas protegidas que lo conforman: a. en el ámbito público Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Las Reservas Forestales Protectoras, Los Parques Nacionales Regionales, Los Distritos de Manejo Integrado, Los Distritos de Conservación de Suelos, Las Áreas de Recreación y b. en el ámbito privado las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Las áreas del Sistema de Parques relacionadas con la Política Nacional de Consolidación son los Parques Nacionales Naturales (PNN) Catatumbo- Barí, Las Hermosas, Nevado del Huila, Sierra de La Macarena, Tinigua, Cordillera de Los Picachos, Paramillo, La Paya y el Santuario de Fauna y Flora Mono Hernández

La Unidad de Parques en sus diferentes niveles y dependencia se ha movilizado para trabajar en el tema de tierras y territorios con diferentes instituciones, debido a esto ha firmado 13 convenios (Ver anexo No. 1 ), suscritos con indígenas, afrodescendientes o instituciones (IGAC, INCODER, IDEAM, MADR). Son variadas desde con base en tal como puede evidenciarse en la tabla No. convenio.

#### **F. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-**

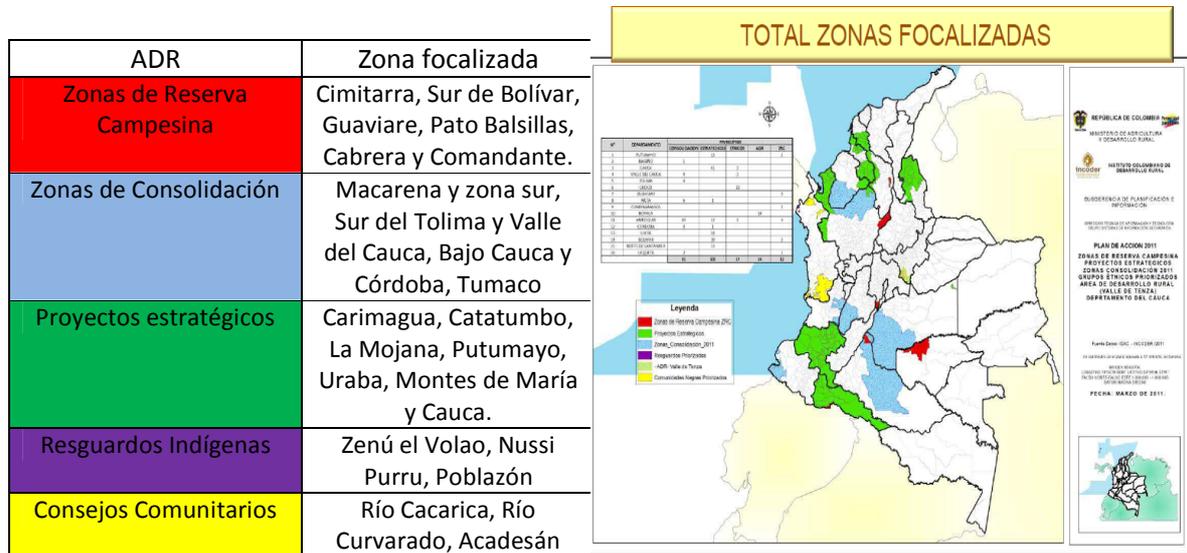
Entidad oficial de orden nacional adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que ejecuta la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural en su sede central en Bogotá y 31 Direcciones Territoriales. Entre las funciones de INCODER están: identificar y consolidar áreas de desarrollo rural, facilitar el acceso a la tierra y factores productivos, otorgar recursos de financiamiento, subsidios e incentivos a programas de desarrollo agropecuario y rural, consolidar los procesos participativos de planeación institucional, regional y local para la definición de programas de agropecuarios y de desarrollo rural, la identificación de iniciativas financiables, la concertación de las inversiones requeridas y el seguimiento y control de las mismas.

La Unidad de Planificación de INCODER son las Áreas de Desarrollo Rural -ADR- en las cuales se impulsa el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Las ADR se concretan en las figuras de: Zonas de Reserva Campesina (ZRC), Zonas de Desarrollo Empresarial, Zonas de Consolidación, Zonas de Desarrollo Alternativo y Resguardos Indígenas y Títulos Colectivos de Comunidades Negras.

Específicamente en el Plan de Acción de INCODER 2011 se focalizaron como Áreas de Desarrollo Rural para intervención las representadas en el gráfico No. 2 :

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Gráfico No. 2 Áreas de desarrollo rural focalizadas por INCODER 2011.



Fuente: INCODER, 2011.

Se están desarrollando los programas de titulación de baldíos, adecuación de tierras, subsidio integral para conformación de empresas básicas agropecuarias nivel nacional, atención de población desplazada y campesina.

### G. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-

Entidad pública nacional encargada de la captura, procesamiento y distribución de información oficial sobre catastro nacional de inmuebles, inventario características de suelos, producción cartografía básica colombiana, coordinación de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y formación profesional en tecnologías de información geográfica. IGAC, presta sus servicios en 4 centros descentralizados de catastro Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia y sedes departamentales. Existen funciones establecidas en las dependencias de IGAC que son estratégica para el tema de tierras en Parques, esas son:

- **Subdirección de geografía y cartografía:** realiza actualización, custodia, preservación y documentación estandarizadas de la cartografía básica oficial digital del país a diferentes escalas, en los temas de control geodésico; ejecuta los levantamientos de campo para proyectos relacionados con fotocontrol, demarcación fronteriza, georreferenciación y topografía, de acuerdo con los planes de producción de cartografía y las solicitudes de usuarios internos y externos; valida la información oficial para la elaboración de las bases y recomendaciones técnicas para el ordenamiento territorial, en coordinación con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- Ideam, y el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas; dirige y realiza operaciones de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales de la República de Colombia, orienta y coordina el apoyo técnico para la evaluación de expedientes de titulación y la

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

determinación de los límites de tierras de comunidades negras y de las tierras que conformen resguardos indígenas.

- **Subdirección de agrología:** Dirige y ejecuta programas y proyectos relacionados con la identificación de la vocación, uso y manejo de las tierras, con el fin de clasificarlas y zonificarlas para apoyar los procesos catastrales, de planificación, desarrollo territorial y conformación de resguardos indígenas; Avala los estudios de suelos con fines agropecuarios, forestales y de planificación de uso de la tierra, de entidades públicas, privadas y particulares que lo realicen, acordes con las especificaciones que para tal fin tiene el Instituto.
- **Subdirección de Catastro:** realiza y actualiza procesos de la formación, conservación del catastro y avalúos; administra el Sistema de Información de Tierras con base en el predio o Sistema de Información Catastral (SIC); desarrolla y administra el Sistema de Información Catastral; elabora y comunica los peritajes y dictámenes que soliciten las entidades estatales; asesora a las Direcciones Territoriales en materia catastral; elabora y comunica los avalúos de los inmuebles de los particulares con fines privados o en casos de interés del Estado; actualiza información de los valores de terrenos, construcciones, elementos permanentes y maquinaria, y realizar la investigación requerida a nivel nacional para conformar la base nacional de avalúos; revisa los estudios físicos y económicos, para lo obtención de avalúos dentro de los procesos de formación, actualización y conservación catastral para aprobación; define las normas, especificaciones técnicas, procedimientos y estándares para regular la producción de información oficial en materia catastral y actúa como última instancia para resolver las observaciones, revisiones, recursos o impugnaciones contra avalúos de inmuebles solicitados por entidades del Estado o en los que tenga interés el Estado o se requieran en actuación administrativa.

#### **H. Superintendencia de Notariado y Registro –SNR-**

Institución adscrita al Ministerio del Interior y Justicia, que entre otras funciones realiza el servicio público de notariado y registro, instruye a los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos sobre la aplicación de normatividad, realiza estudios, investigaciones y compilaciones materia de notariado y de registro de instrumentos públicos. A nivel de registro realiza los tramites de expedición de certificados (tradicción y libertad, procesos de pertenencia y adjudicación de baldíos, tradición superior a veinte años) y **a nivel de registro de instrumentos públicos** (Registro de la propiedad - inmueble y otros derechos reales, Registro de testamentos cerrado y abierto, Registro de embargos).

#### **I. Dirección General Marítima –DIMAR-**

Dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, que ejerce la Autoridad Marítima Nacional, con jurisdicción hasta el límite exterior de la línea económica exclusiva en: aguas interiores marítimas

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

(incluye canales intercostales y de tráfico marítimo, sistemas marinos y fluviomarinos), mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales (incluye playas y terrenos de bajamar), puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y, sobre los ríos :

1. Río Magdalena: Desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba.
2. Río Guainía o río Negro: Desde el raudal Venado en el Alto Guainía hasta la Piedra del Cocuy en el Río Negro.
3. Río Amazonas: Desde la Boca Quebrada San Antonio hasta la Boca Atacuari.
4. Río Orinoco: Desde Puerto Carreño hasta la desembocadura del río Cuasacabi en el Atabapo.
5. Río Meta: Desde Puerto Carreño hasta la desembocadura del Caño de la Virgen cerca a la Isla Manatí.
6. Río Arauca: Desde Montañita hasta la desembocadura del Brazo Bayonero siguiendo el Límite con Venezuela.
7. Río Putumayo: Desde los límites con Brasil hasta Puerto Asís, siguiendo el límite con Perú y Ecuador,
8. Río Vaupés: Desde Mitú hasta los límites con el Brasil.
9. Ríos Sinú, Atrato, Patía y Mira: Desde un (1) kilómetro antes de la iniciación de sus deltas incluyendo sus desembocaduras en el mar.
10. Canal del Dique: En el trayecto que une sus desembocaduras en La Bahía de Cartagena hasta la desembocadura en la Bahía de Barbacoas.

“Las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más alta marca y más alta creciente hacía adentro, están sometidos a la Dirección General Marítima”.

La DIMAR tiene entre otras las siguientes funciones: realiza los levantamientos hidrográficos y produce cartografía náutica; aplica y coordina cumplimiento de normas de protección medio marino nacionales e internacionales; autoriza y controla las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y bienes de uso público; autoriza y controla la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales; autoriza y controla los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción en las áreas de su jurisdicción; Adelantar y fallar las investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos de la Jurisdicción de DIMAR.

## **J. Dirección de Gestión de Riesgo –DRG-**

Institución adscrita al Ministerio de Interior y Justicia encargada de orientar la gestión y coordinar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres –SNPAD<sup>25</sup>. La DRG cumple entre otras funciones: Dirige el SNPAD, Propone políticas y estrategias nacionales para la gestión del riesgo, hace seguimiento al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, apoya técnica y económicamente a los miembros del Sistema y gestiona recursos para el Fondo Nacional de Calamidades(para prevención, atención, rehabilitación y reconstrucción). Para tal fin, orienta la formulación de los tres tipos planes de gestión de riesgo existentes (1. Planes de emergencia y contingencia, 2. Planes sectoriales y 3. Planes Escolares), se elaboran e implementan protocolos de

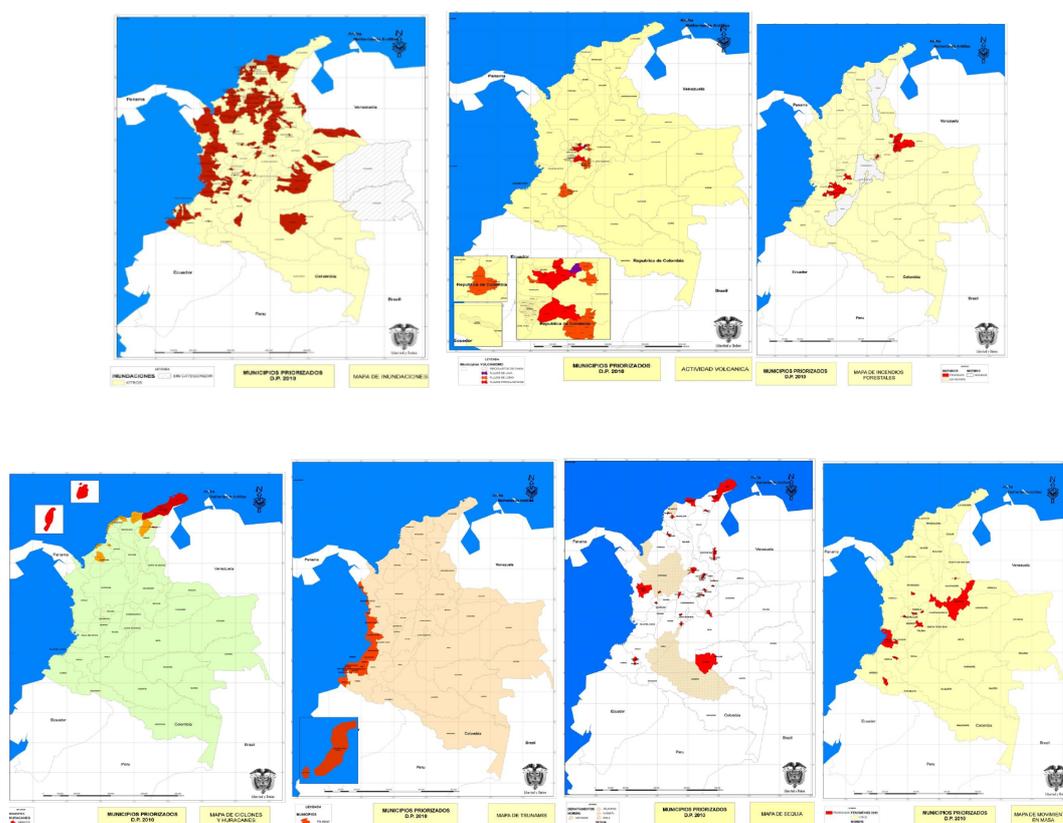
---

<sup>25</sup> Creado mediante el Decreto 919/1989.

actuación, guías metodológicas<sup>26</sup> y se desarrollan programas de capacitación. Las fases en las que se desarrolla la gestión de riesgo son gestión correctiva o compensatoria, gestión prospectiva y gestión reactiva.

La DRG, junto con miembros del SNPAD con base en los criterios de disponibilidad de información, recurrencia y afectación de población priorizo como áreas de intervención por amenaza (inundaciones, actividad volcánica, ciclones tropicales, tsunamis, incendios de cobertura forestal, sismos, sequias, vendavales y movimiento en masa), diferentes regiones del país, las cuales se resumen el “Documento de país 2010 -DP-”, y que se visualizan en los siguientes mapas (Ver mapas No. 5)

Mapas No. 5 Mapas de priorización de intervención por amenazas naturales en Colombia



Fuente: SNPAD, 2010

Colombia también ha enmarcado su gestión en riesgo al Marco de Acción de Hyogo (MAH), “instrumento para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, para lograr una reducción de pérdidas de vidas humanas, bienes sociales, económicos y

<sup>26</sup> Entre otras existen los siguientes documentos técnicos: Guía para la Incorporación de la prevención y reducción de riesgos en los procesos de ordenamiento territorial, Guía metodológica para la formulación del plan local de emergencias y contingencias y la Guía de operación mutua frente a los desastres países andinos.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

ambientales, de las comunidades y los países”. Algunos de los avances reportados a noviembre de 2010, en el informe nacional 2009-2011, fueron:

- Para la integración Establecimiento del programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres naturales, que busca la incorporación de la gestión de riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), con base en esto se ha realizado asistencia técnica a 673 municipios.
- La Dirección de Desarrollo Territorial del MAVDT elaboró un instrumento técnico que determina la manera como se incluye el tema de riesgo en los POT
- Se ejecutó el proyecto de asistencia técnica en gestión local del riesgo a nivel municipal y departamental en Colombia, que busca aumentar la resiliencia de las comunidades e instituciones a través del fortalecimiento de competencias, capacidades y conocimiento para planear, ejecutar, transferir el riesgo ejecución de la respuesta y recuperación ante emergencias. Los beneficiarios fueron 294 municipios y 31 departamentos.

#### **K. Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS–.**

Entidad pública nacional responsable de la exploración y el conocimiento del subsuelo, evaluación y monitoreo de amenazas geológicas y la administración de recursos minerales. INGEOMINAS fue delegada por el Ministerio de Minas y Energía, como autoridad minera mediante Resolución No. 18 0074 del 27 de enero de 2004. Las dependencias y sus funciones relacionadas con temas de tierras y áreas protegidas son:

1. **Dirección servicio minero:** genera las políticas (gestión, eficiencia y desarrollo técnico) de la actividad minera, información sobre exploración y explotación de recursos mineros, incorporación de la minería en POT y gestión de recursos mineros concedidos. Ésta dirección está conformada por dos subdirecciones:
  - Contratación y titulación minera: encargada de procesos de titulación y otorgamiento de concesiones mineras, emite conceptos para otorgamiento de concesiones, títulos mineros y autorizaciones temporales, actualización del Registro Minero Nacional.
  - Fiscalización y Ordenamiento Minero: estructura información sobre estado de zonas mineras, yacimientos y perfiles de proyectos de desarrollo minero, realiza los estudios técnicos para proyectos mineros en áreas de reserva especial, formulación de estrategias para ordenamiento minero ambiental, seguimiento al cumplimiento obligaciones titulares Mineros, evalúa y aprueba Programa de Trabajos y Obras (PTO) y Programa de Trabajo Inversiones, administra las regalías y compensaciones de contratos y convenios.
2. Dirección servicio geológico: Formula políticas de investigación e información geológica, realiza investigaciones de la tierra, desarrolla programa de exploración de territorio

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

(propiedades y modelos del subsuelo), formula proyectos de reconocimiento regional de territorio. Desarrolla funciones estratégica para Parques en:

- Subdirección Amenazas geológicas: identifica, analiza, monitorea, evalúa y especializa amenazas naturales sísmicas, deslizamientos y erupciones volcánicas; elabora cartografía, modelos estudios y recomendaciones sobre amenazas y riesgos geológicos.
- Subdirección de Recursos del subsuelo: realiza el inventario y caracterización de zonas de acumulación de minerales, aguas subterráneas, hidrocarburos y recursos geotérmicos.

#### **L. La Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional -Acción Social-**

Entidad del gobierno nacional que coordina, administra y ejecuta programas sociales que contribuyan a la reducción de la pobreza, reconciliación nacional y coordinación de la cooperación nacional e internacional. Actualmente, ejecuta los programas de superación de la pobreza, Atención a población desplazada y víctimas y Recuperación y Desarrollo Territorial, entre otros.

El Plan Nacional de Consolidación (ahora política de consolidación territorial) y El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia, son iniciativas que han nacido en Acción Social y que ahora se están institucionalizando en las entidades competentes.

#### **M. Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-**

Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados, nacida en 1951, tiene como misión garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados, así como prevenir los desplazamientos forzosos promoviendo que los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil desarrollen acciones de protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Inicialmente trabajaba solo con refugiados<sup>27</sup>, sin embargo en virtud a que existen cerca de 25' de desplazados internos<sup>28</sup> se han ampliado sus acciones a estas comunidades.

Ante la complejidad de la problemática y con el fin de hacer una intervención integral la ACNUR trabaja de forma conjunta con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La ACNUR ha definido para su acción en Colombia cuatro líneas estratégicas:

- Promover y actualizar el marco legal existente de forma consistente con las obligaciones internas del Estado, particularmente las reflejadas en los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos

---

<sup>27</sup>Refugiados: Personas que han huido de su país y han solicitado asilo en un segundo país. ARNUC, 2011.

<sup>28</sup> Desplazados internos: Personas que han huido de sus hogares, generalmente a consecuencia de una guerra civil, pero que han permanecido en sus países de origen en lugar de buscar asilo en el extranjero. ARNUC, 2011.

- Promover el fortalecimiento institucional y el desarrollo de políticas públicas adecuadas –tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos municipales y departamentales (regionales) del país
- Promover la organización de la población en desplazamiento y su capacitación para promover sus derechos
- Fortalecer los mecanismos nacionales de seguimiento y control a la gestión del Estado: las cortes, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General juegan roles particularmente importantes.

Unido a esto, debido al impacto regional del desplazamiento interno en Latinoamérica, se está desarrollando un plan regional denominado “Situación Colombia: Panorama regional (Colombia-Ecuador-Venezuela y Panamá)”, que ha establecido entre otros objetivos:

- Reforzar la capacidad del Gobierno colombiano de prevenir y responder al desplazamiento interno, con particular énfasis en las soluciones duraderas, dentro del marco constitucional y de acuerdo con el derecho internacional.
- Dedicar especial atención a la protección y asistencia de la población indígena y afrocolombiana que vive en áreas aisladas del país.

En el marco del Programa Interagencial de la Ventana de Paz en el departamento de Nariño Acción Social esta apoya a 17 consejos comunitarios afrocolombianos de la región del río Sanquianga, mediante la implementación y desarrollo de capacidades en re-solución de conflictos y prevención de crisis, con perspectiva étnico-territorial y de género (ACNUR, 2011).

### III. Actores sociales.

La población colombiana de 42’888.592 habitantes está conformada en un 3.3% por indígenas<sup>29</sup>, 11% afrodescendientes (Dane, 2005), campesinos y habitantes urbanos. Diversidad cultural que se expresa en la heterogeneidad de los modos de relación con la tierra y el uso de recursos naturales, las formas de ocupación del territorio y tenencia de la tierra, nivel de adaptación a condiciones ecológicas y grado de avance en las reivindicaciones políticas por los derechos individuales y colectivos sobre la tierra y el territorio.

Como mencionan Arango y Sánchez (2004), la cultura indígena se fundamenta en un concepto integral de la vida, en el cual temas como salud, educación y territorio, son uno solo; así mismo, el mundo natural es entendido como “un flujo permanente de energía y de transformación, y un orden. La tradición expresa la memoria de este proceso y los fundamentos de este orden. Cada pueblo o comunidad está unido estrechamente a un territorio que les fue dado desde el origen por unos dueños tutelares (los ancestros) y las personas y la comunidad hacen parte de una imbricada red de relaciones que integran como un todo tres planos: la naturaleza, la cultura y el mundo sobrenatural. En este territorio hay un equilibrio natural y cultural que debe ser respetado

<sup>29</sup> 1.378.884 personas asentadas en 718 resguardos, pertenecientes a 87 etnias ubicados en su mayoría en zonas rurales (el 78%).

y restaurado; cuando este equilibrio es roto por la intervención humana, individual o colectiva”<sup>30</sup>. Debido a esto, consideran que “las causas de las dolencias están asociadas a estados de desequilibrio y desarmonía del mundo material y el espiritual”<sup>31</sup>. Por tanto, muchas dolencias son enviadas por los dueños de los animales o por chamanes enemigos; sin embargo si se respetan las restricciones alimenticias, sexuales prescritas por el chamán, si se respetan y siguen los rituales, la persona puede proteger su salud y la de su familia. El sistema de restricciones constituye en la práctica “un sistema de manejo del medio ambiente y de los recursos biológicos, en el que el chaman administra la demanda ambiental y regula el tamaño del grupo y su permanencia en un lugar. Los ritos restituyen el equilibrio del mundo”<sup>32</sup>. Por tanto el ejercicio de autoridad y autonomía es fundamental en el concepto de territorio basado en un referente ancestral el cual puede parcial o totalmente haber sido reconocido en la legislación colombiana bajo la figura de resguardo indígena. Por todo lo anterior, “El significado que tiene el derecho a la tierra para los pueblos indígenas es más complejo que el simple reconocimiento de su posesión colectiva. Incluye también el reconocimiento de un conjunto de garantías culturales, sociales y políticas que son inescindibles de los derechos territoriales. Por esta razón, las luchas de los pueblos indígenas de las últimas décadas se han centrado en la defensa del territorio ancestral”, (Herreño, 2004).

Por su parte, la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera se ubica en el corredor del pacífico colombiano, Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, San Basilio de Palenque y las comunidades que residen en las cabeceras municipales o en las grandes ciudades. Con base en la Ley 70 de 1993, hasta el 2005, se crearon en el pacífico colombiano 132 Territorios Colectivos de Comunidades Negras con una extensión total de 4.717.269 hectáreas.

Fals Borda (2002)<sup>33</sup>, definió como culturas anfibas “el complejo de conductas, creencias y prácticas relacionadas con el manejo del ambiente natural,...,contienen elementos ideológicos y articulan expresiones psicosociales, prejuicios, supersticiones y leyendas que tienen que ver con los ríos, caños, barrancos, laderas, playones, ciénagas y selvas pluviales; incluyen instituciones afectadas por la estructura ecológica y la base económica del trópico, como el poblamiento lineal por las corrientes de agua, las formas y medios de explotación de los recursos naturales, y algunas pautas especiales de tenencia de tierras”. Dichas culturas poseen una capacidad adaptativa<sup>34</sup> a las condiciones ambientales, con un régimen agrícola y pecuario, sujeto al ritmo de las crecientes y sequías de los ríos y caños.

La cultura campesina, producto del mestizaje está conformada por los individuos que habitan en zonas rurales, que tienen una íntima relación con la tierra, donde su propiedad (predio o finca) posee una doble función como núcleo de reproducción social y como unidad productiva con fines de autoconsumo de la cual destinan para el mercado pequeños excedentes, que utilizan como fuerza de trabajo principal la mano de obra familiar y que tienen escaso poder de acumulación, a partir de los cuales establecen marcadas relaciones de compadrazgo.

---

<sup>30</sup> Arango, R y Sánchez, E. Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. DNP, Bogotá, 2004.

<sup>31</sup> Arango, R y Sánchez, E. Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. DNP, Bogotá, 2004

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Fals, O. Historia doble de la costa 1 Mompoxy Loba. Bogotá, 2 ed.2002

<sup>34</sup> “Cuando las aguas bajan período enero a marzo y julio a septiembre, se siembra en los playones o se pastorea el ganado. En los meses de invierno (abril a junio y octubre diciembre) se desocupan los playones y plantíos; pero sobre el mismo territorio ahora cubierto por agua, se realizan actividades caza y pesca. En general el sistema productivo que utilizan los agricultores ribereños son el fuego, palo cavador, machete pala pequeña y hacha, a su vez para pesca y caza canoa, canaleta, atarraya, anzuelos, escopeta de fisto, trampas de madera, ganchos de babilla y hondas de caucho”.

La seguridad alimentaria de las comunidades campesinas y la posibilidad de conservación de esta cultura depende no solamente de los ciclos naturales, sino de la extensión de los predios para el desarrollo de actividades productivas, de la seguridad en los derechos de propiedad sobre la tierra, factor al cual se supedita el acceso a crédito, asistencia técnica, oportunidades de modernización, e incentivos. La población campesina en Colombia, ha sido objeto de la invisibilidad jurídica, desplazamiento forzoso, exclusión de políticas públicas, por ello una gran masa de ellos no han tenido acceso a la tenencia de la tierra –o les ha sido despojado- y han optado por tres caminos: arrendar su fuerza de trabajo en zonas rurales; emigrar a periferia en búsqueda de oportunidades en zonas de colonización o emigrar a zonas urbanas.

Con base en información oficial disponible, Parques Nacionales estimo que a 2010, son 22 las áreas del Sistema traslapadas con resguardos indígenas, en una superficie total de 3'520.692,70 há y 8 Parques colindan con 23 territorios colectivos en una superficie de 2904,03 há. Ver tabla No. 4 y mapas No. 6.

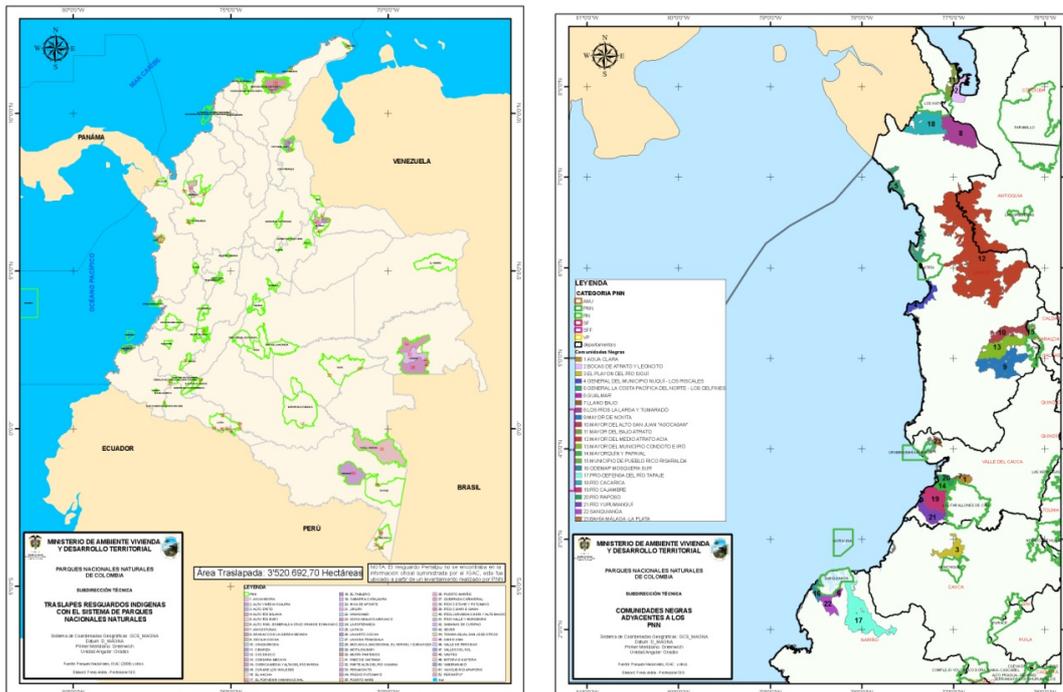
**Tabla No. 4** Áreas del Sistema de Parques Nacionales Asociada a Grupos Étnicos

NOMBRE PARQUE	AREA TRASLAPADA EN HA
EL COCUY	141528,4905
LA PAYA	25276,63819
SERRANIA DE CHIRIBIQUETE	530,637619
PARAMILLO	119878,6477
YAIGOJE APAPORIS	1044513,262
RIO PURE	10308,54483
MACUIRA	26717,78597
UTRIA	45764,12063
CAHUINARI	512590,0827
SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	374597,3742
LOS KATIOS	43,83824
LAS ORQUIDEAS	8577,062184
PLANTAS MEDICINALES ORITO INGI ANDE	279,747828
CATATUMBO – BARI	115164,6019
PUINAWAI	1047545,2
NUKAK	476,46735
PURACE	1020,618934
COMPLEJO VOLCANICO DOÑA JUANA- CASCABEL	125,13944
NEVADO DEL HUILA	3748,50612
AMACAYACU	41500,39746
ALTO FRAGUA – INDIWASI	383,650401
FLAMENCOS	121,891249
<b>AREA TOTAL DE RESGUARDOS DENTRO DE PNN</b>	<b>3'520.692,70 ha</b>

Fuente: Parques Nacionales, 2010.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

**Mapas No. 6 Grupos indígenas y afrodescendientes relacionados con Parques Nacionales**



Fuente: Parques Nacionales, 2010.

Los temas alrededor de los cuales giran los procesos sociales relacionados con tierras y áreas protegidas son diferenciales, así para pueblos indígenas son el concepto de territorio, autoridad y autonomía; para comunidades afrocolombianas es la reivindicación social y política de su origen cultural, su estilo de vida adaptada a unas condiciones naturales específicas, con reglas de manejo propio de los recursos naturales y con formas de propiedad fundamentadas en lo colectivo por tanto el tema titulación colectiva y la participación efectiva en los diferentes procesos que los involucran; para campesinos la titulación y acceso a factores productivos.

Por todo lo anterior, Colombia se reconoció en la Constitución Política de 1991, como un país multiétnico y pluricultural y expidió reglamentación especial para grupos étnicos. Sin embargo, como expresa Herreño (2004), “La construcción del territorio en las comunidades étnicas colombianas ha significado al mismo tiempo un proceso de afirmación política frente a la institucionalidad y un proceso de diferenciación frente a otros grupos sociales, que empieza con la delimitación de un dominio territorial en el cual pueden ejercer soberanía, poder y autonomía”.

En las políticas y legislación vigente existen definiciones específicas sobre afrodescendientes, indígenas, campesinos, desplazados, en las cuales se fundamenta el reconocimiento de estos actores sociales en procesos relacionados con tierras y áreas protegidas, a continuación se transcriben:

- **Comunidad negra:** Conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre

dentro de la relación compo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Ley 70/93, ar.2.

- **Desplazado:** Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Ley 387/97.
- **Indígenas:** Poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Ley 21 de 1991, art.1.
- **Pequeños productores agropecuarios:** "Los propietarios, poseedores o tenedores a cualquier título que directamente o con el concurso de sus familias exploten un predio rural, que no supere el área y los ingresos de dos (UAF) unidades agrícolas familiares y siempre que deriven de su actividad agropecuaria, forestal, agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia por lo menos el 70% de sus ingresos". Ley 607/00.
- **Mediano productor rural:** Poseedores o tenedores que a cualquier título exploten un predio rural, que supere el área y los ingresos de dos (UAF) en su actividad agropecuaria, forestal, agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia y hasta cinco (UAF) y que no superen en ingresos los (10) salarios mínimos mensuales vigentes". Ley 607/00.

#### **Caso 6. Articulación y planeación regional SFF Corchal El Mono Hernández y el SFF Colorados**

##### **en el Contexto de los Montes de María y el Canal de Dique**

**Por Laura Bermudez**

**Profesional especializado**

**Dirección Territorial Caribe**

Los Santuarios El Corchal y Los Colorados ubicados en los municipios de Arjona (Bolívar), y San Onofre (Sucre) en el primer caso y San Juan Nepomuceno (Bolívar) en el segundo caso y con una extensión de 3.850 has y 1.000 has respectivamente, se encuentran entre la Región llamada Montes de María y el complejo hídrico del delta del Río Magdalena, conocido como el Canal del Dique.

Esta ubicación hace que además de las riquezas naturales de los Santuarios, se tengan en cuenta de un lado las situaciones derivadas del conflicto sociopolítico de los Montes de María y de otro lado las problemáticas generadas por el Canal del Dique y los riesgos acrecentados con las inundaciones del 2010-2011

En este sentido y frente a su ubicación en los Montes de María, es de especial atención el tema de uso ocupación y tenencia de la tierra siendo un tema priorizado por Parques Nacionales y por la Dirección Territorial Caribe al igual que los procesos de nuevas Áreas y Ampliaciones. Se deben hacer los análisis en

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

estos dos Santuarios, dado que encontramos para el caso del SFF El Corchal una propuesta de ampliación sobre una zona que históricamente ha sido utilizada por campesinos de la región para realizar actividades de agricultura a pequeña escala y para el caso de SFF Los Colorados, campesinos ocupantes, tenedores y propietarios que han permanecido en el territorio desarrollando actividades agropecuarias de pequeña y mediana escala.

En este sentido y dada la existencia de la reciente Ley 1448 de 2011 sobre reparación de víctimas -Medidas de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno que tiene como objeto un Conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de conflicto armado se nos plantea un reto de articulación institucional. Particularmente en su art.25 sobre reparación integral y Art. 28 establece que las víctimas tienen el derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional; así como el derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente ley. Para esta labor se crea la Unidad Administrativa especial Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Es así, como se hace necesario que la gestión de Parques Nacionales contemple la interacción en todos los niveles con entidades como el Ministerio de Agricultura- Oficina de Protección de Tierras y la Unidad de Restitución con el fin de dejar constancia de primero, la existencia de unas áreas protegidas con límites claramente definidos y de unas posibles áreas de ampliación, con en el caso de los dos Santuarios mencionados, con el fin de que la restitución jurídica y material los inmueble despojados no se haga en ningún caso sobre estas áreas. Al mismo tiempo de nuestra parte, Parques Nacionales debe incluir dentro de la ruta de creación de nuevas áreas la revisión de estos temas y en particular los Registros Únicos de Víctimas y de Protección de Tierras de las áreas de interés, con el fin de no generar conflictos sociales a futuro.

## **IV. Contexto Normativo y de Política Pública**

### **A. Síntesis desarrollo normativo en tierras (Ver anexo No. 2)**

### **B. Políticas públicas relacionadas con tierras y/o territorios**

#### **1. Política Integral de Tierras.**

Responsable: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR.

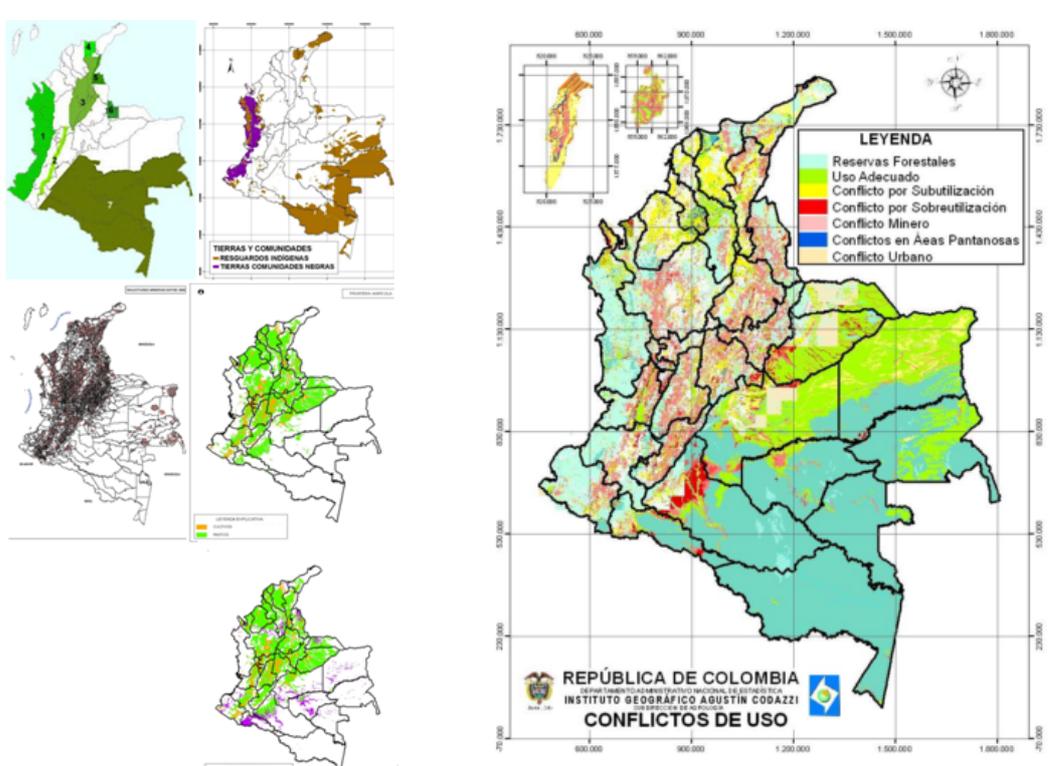
El Ministerio de Agricultura menciona<sup>35</sup> como de los 114.17 millones de hectáreas de la superficie continental de Colombia, se utilizan para actividades no agropecuarias el 55.4% y 44.6% en usos agropecuarios; también que: 1) Las reservas forestales de Ley 2 de 1959 cobijan 65.280.321 de há y en ellas están inmersos cascos urbanos, áreas intervenidas, zonas sin bosques, el 70% de los resguardos de comunidades indígena, el 71% de territorios colectivos de comunidades negras y zonas de producción agropecuaria y que por tanto con fines de ordenamiento territorial y ambiental es prioritaria la realinderación y ordenamiento y planificación de las mismas; 2) El 15%

---

<sup>35</sup> Ministerio de Agricultura. (2010). Una política integral de tierras para Colombia. Presentación Ministro de agricultura agosto, 2010. Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

del territorio corresponde a áreas protegidas del SINAP (17.220.856 há<sup>36</sup>); 3) el 27% del territorio nacional (30.554.254 há) corresponde a resguardos indígenas y el 5% a comunidades negras (5.182.489 há); 4) que en 5.8 millones de há se realiza la explotación de recursos no renovables, actividad que se traslapa con el desarrollo de sistemas productivos agropecuarios. Interinstitucionalmente<sup>37</sup> se identificó que en el país cohabitan diferentes conflictos por usos del suelo (por subutilización, sobre-explotación, uso inadecuado, conflicto minero, conflicto legal en áreas protegidas, incompatibilidad de usos marino costeros y conflicto de uso agropecuario de zonas pantanosas), situación que puede visualizarse en los mapas No. 7

#### Mapas No. 7 Conflictos por uso



Fuente: Minagricultura, 2010

Por otro lado, detecto la contradicción existente entre uso actual y potencial del área agropecuaria donde de los 21.5 millones de há potenciales para producción agrícola solo se utilizan 4.9 millones; se utilizan 38.6 millones há para producción ganadera cuando solo son aptas para este tipo de explotación 20 millones de há<sup>38</sup> y por último de las 14 millones de há aptas para producción forestal solo se utilizan 350.000 há. Aclara también que una hectárea en agricultura genera 12.5 veces más valor que una en ganadería.

<sup>36</sup> Dato para verificar a la luz de Registro Único Áreas Protegidas –RUNAP–.

<sup>37</sup> Convenio marco de cooperación especial No.006 MADR-MAVDT-IGAC (2992)-IDEAM-INCODER-CORPOICA-INGEOMINAS-UAESPNN-IAVH-SINCHI-INVEMAR.

<sup>38</sup> Debido a esto el Plan Estratégico de Ganadería 2019 plantea la devolución de 10.000.000 há a la naturaleza. Fedegan.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Con base a todo lo anterior, el MADR, plantea una política integral de tierras para Colombia fundamentada en 6 componentes y sus instrumentos correspondientes (ver tabla No. 5):

Tabla No. 5 Política Integral de Tierras

Componente	Instrumentos	Actividades
1. Mejora acceso a la tierra	Fortalecimiento subsidio directo para compra de tierras para campesinos con predios menores a una UAF.	
	Fortalecer capacidad INCODER acompañar a campesinos	Asistencia técnica Formación empresarial Mercadeo
	Fortalecer titulación de baldíos para colonos poseedores tierras informales	
	Fortalecimiento zonas desarrollo rural	Reglamentación zonas de reservas campesinas Esquemas de zonas de desarrollo rural
2. Modificación del uso actual de la tierra		
3. Formalización de la propiedad rural	Creación programa nacional de formalización	Simplificación tramites de formalización por juicios de pertenencia, liquidación sucesiones y saneamiento falsa de tradición Titulación de 650.000 ha del Fondo Nacional Agrario Adjudicación de baldíos para consolidar procesos de colonización y frenar frontera agropecuaria Procesos de formalización en zonas de consolidación
4. Programa de restitución de tierras	Proyecto de Ley de Restitución de Tierras	Aprobación de Ley de Restitución de Tierras Despojadas <sup>39</sup> Creación del sistema de información y acreditación predial de derechos despojados a víctimas
	Creación del programa de restitución de tierras	En el MADR: crea el sistema de información sobre despojo de tierras, registra y certifica derechos de los despojados, gestión directa casos restitución por vía administrativa, coordina medidas complementarias a restitución, vinculación tierras restituidas a proyectos productivos, restablecimiento patrimonio de las víctimas.
	Revocatoria de resoluciones de caducidad de títulos de desplazados	Posesiones de desplazados englobados en predio mayor extensión por el IGAC que desapareció cedula catastral y por tanto la prueba de derecho predial

<sup>39</sup> Iniciativa elaborada y gestionada por Ministerio de Interior y Justicia aprobada como Ley 1448 de 2011

5. Extinción de dominio a tierras ilícitas	Proyecto de Ley reforma proceso de extinción de dominio	
	Gobierno adquirirá tierras productivas incautadas para programas de tierras	
	Predios en extinción de dominio destinados a población desplazada	
6. Modernización del impuesto predial.		

Para la política integral de tierras, se ajustara y complementara la institucionalidad creando el viceministerio de desarrollo rural, reestructurando al INCODER para fortalecer las zonas desarrollo rural, establecimiento del Consejo Nacional de Tierras –CONAT- y Unidad Nacional de Tierras y Adecuación -UNATA-.

## 2. Proyecto de Ley General de Desarrollo Rural<sup>40</sup>

Responsable Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La necesidad de formular una política agraria y de desarrollo rural surgió de la dispersión y desactualización de las normas de tierras y desarrollo rural y la debilidad de la institucionalidad encargada de estos temas, en un contexto social económico y ambiental complejo<sup>41</sup> que requiere soluciones eficaces. Por esto la propuesta de Ley se estructura en 6 grandes componentes Ordenamiento de los macro usos de la tierra, Incentivos para mejorar el uso del suelo, Política de desarrollo rural integral, Acceso a la propiedad de la tierra, Acceso a servicios financieros, Bienes públicos sociales, Infraestructura productiva, Formalización de la propiedad rural y Fortalecimiento institucional. A continuación se presenta en la Tabla No. 6 las acciones específicas para algunos de estos componentes y un gráfico No. 3 de la nueva institucionalidad para operar esta política:

Tabla No. 6 Componentes política agraria y desarrollo rural

Componente	Acciones	
Ordenamiento de los macro usos de la tierra	Reservas forestales	Ampliación reservas forestales para protección cobertura boscosa Aprovechar potencial desarrollo forestal Establecer UAF ambiental, para la sustracción de zonas intervenidas de las reservas forestales
	Frontera agrícola	Frenar crecimiento frontera agrícola .Mejorar gestión del territorio y uso eficiente de la tierra productiva disponible. Eliminar los incentivos al crecimiento de la frontera agrícola (No mas programas de colonización, cambio modalidad de titulación de baldíos por ocupación). Mejorar mecanismos de planificación ordenada de usos del suelo y del agua para producción.
	Armonización de normas sobre usos del suelo y resolución de conflictos	Creación Consejo Nacional de Tierras –CONAT- Definición política de usos de la tierra Identificación aspectos intersectoriales donde la legislación debe ser armonizada

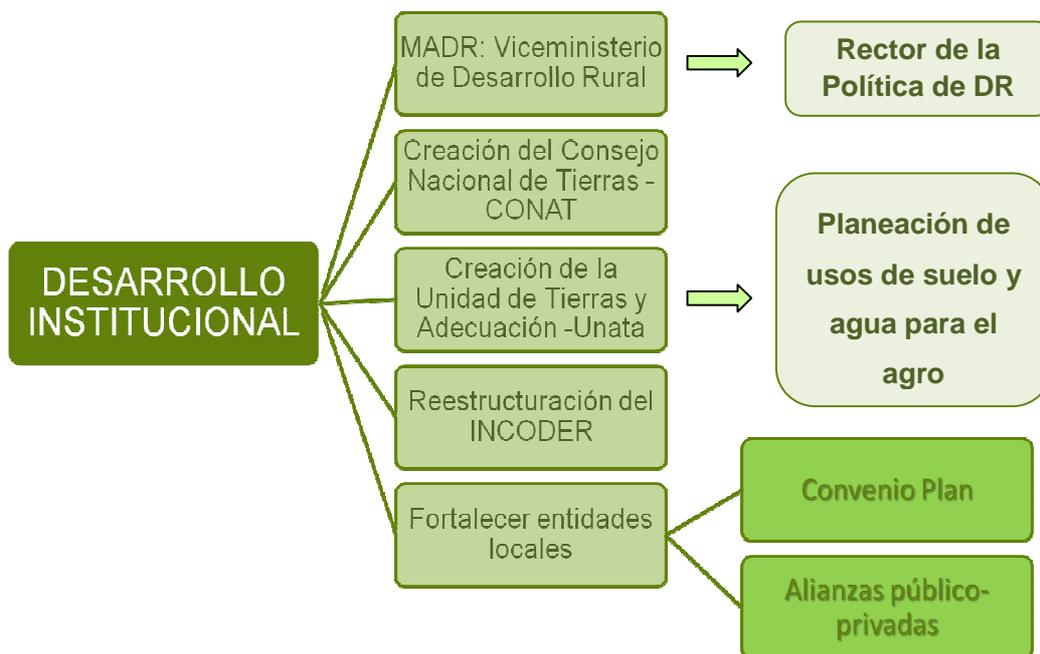
<sup>40</sup> En la presentación del Ministro de Agricultura se denominaba el proyecto de Ley como Ley General de Desarrollo Rural, no obstante en la propuesta de Ley de FECHA se denomina como Ley Agraria y de Desarrollo Rural, en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1450 de 2011 en el artículo 67 se menciona la política de desarrollo rural y agropecuaria y

<sup>41</sup> 64.3% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza, la economía campesina produce el 70% de los alimentos básicos, el conflicto armado genero desplazamiento, en 1936 existían grandes extensiones de tierras baldías propicias para colonización, producción hoy están invadidas, sub o sobre explotadas, o en usos diferentes para los cuales son aptas según su vocación agrológica.

Acceso a la propiedad de la tierra,	<p>Cuatro líneas de acción para dotación de tierras a pequeños productores y campesinos sin tierra</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compra directa de tierras por el Incoder</li> <li>2. Subsidio integral de tierras</li> <li>3. Titulación de Baldíos</li> <li>4. Formalización de títulos de propiedad rural</li> <li>5. Restitución de tierras y tierras del DNE (no en la ley)</li> </ol> <p>Acompañamiento a beneficiarios con paquete integrado de servicios (Riego, Servicios financieros, Asistencia técnica y Vivienda rural)</p> <p>Tierras para grupos étnicos.</p>
Acceso a riego y adecuación de tierras,	<p>Diseño de Política Nacional de Riego articulada con ordenamiento de usos del suelo</p> <p>Reactivar las obras de control de inundaciones de las CAR</p> <p>Estímulos a la participación del sector privado en la construcción de distritos de riego (Sistemas de obras por concesión, Líneas de financiamiento adaptadas a los requerimientos de las inversiones en riego)</p> <p>Cambios institucionales para la ejecución de las obras</p> <p>Rehabilitación simultánea de 15 distritos y terminación de las obras de Ranchería, Tesalia-Paicol y Triángulo del Tolima</p> <p>Actualización del Banco de Proyectos de inversión en obras de riego y adecuación</p> <p>Crear cultura de pago por servicios de riego y adecuación de tierras</p> <p>Subsidios para los pequeños y medianos productores.</p>

Fuente: Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural –MADR-, Presentación Ministro de Agricultura, julio 12 de 2011.

**Gráfico No. 3 Institucionalidad Ley Agraria y Desarrollo Rural**



Fuente: Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural –MADR-, Presentación Ministro de Agricultura, julio 12 de 2011.

## V. Planes, Programas y Proyectos relacionados con tierras y territorios

### A. Iniciativa para la Integración Regional –IIRSA-

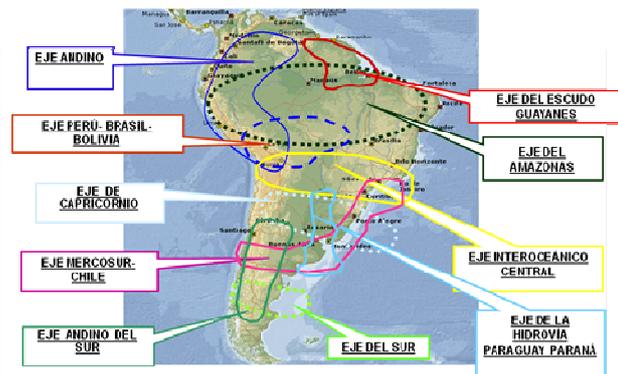
*Implementador: gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Guyana, Surinam y Venezuela.*

En el año 2000 en una reunión de presidentes en Brasilia se acordó sumar acciones para lograr la integración política, social y económica suramericana, a través de la modernización de infraestructura regional de transporte, energía y comunicaciones a lo que se denominó “Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA)”. IIRSA opera desde acciones entre gobiernos con el financiamiento multilateral del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Los principios de actuación de la iniciativa son:

1. Regionalismo abierto: América del sur espacio geo-económico integrado reduciendo barreras de comercio, infraestructura y sistemas de regulación.

2. Ejes de integración y desarrollo –EID-: Se organizo el territorio suramericano en 10 franjas multinacionales mapa No. 8 en los cuales se implementaran 514 proyectos, para el desarrollo de flujos comerciales, promoción de cadenas productivas para los negocios intrarregionales o globales.



Fuente: UICN, 2010

De estos ejes el Amazónico (Carretera Pasto- Mocoa) y Andino (paso de frontera Cúcuta San Antonio del Táchira, Recuperación de la navegabilidad del río Meta son I) están relacionados con Colombia.

Fuente: UICN, 2010

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

3. Sostenibilidad económica, social, ambiental y político institucional: fundamentado en cuatro elementos: a. eficiencia y competitividad de producción económica, b. impacto visible del crecimiento económico en la calidad de vida de la población, c. uso racional de recursos naturales y conservación patrimonio ecológico, d. condiciones para actuación sectores públicos y privados contribuyan al desarrollo económico.

4. Aumento del valor agregado de la producción: creación de cadenas productivas en condiciones de competitividad global.

5. Tecnologías de la información: uso intensivo tecnologías de informática y comunicaciones para acercar economía suramericana a la economía mundial.

6. Convergencia normativa: compatibilidad entre autoridades de regulación y planificación para orientar la iniciativa privada.

7. Coordinación público privada: promoción asociaciones público privadas, dialogo constante gobiernos – agentes privados, fundamentados en la responsabilidad compartida.

IIRSA desarrolla tres acciones principales: Integración física suramericana, ejes de integración y desarrollo (EID) y procesos sectoriales de integración (PSI<sup>42</sup>)

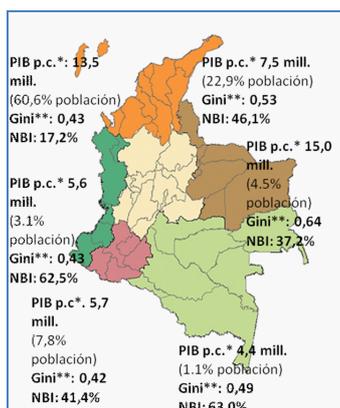
## **B. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014**

Por ser de interés, en este aparte se presenta la información generada y analizada en el documento bases para formulación y concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el capítulo de legislación se incluye los compromiso finalmente aprobados mediante la Ley 1450 de 2011. Así mismo, para efectos del presente documentos, solo se han revisado los capítulos de desarrollo regional y sostenibilidad y gestión del riesgo.

Teniendo en cuenta la diversidad geográfica y socio-cultural que se presenta en las diferentes regiones del país, el capítulo “Desarrollo Convergencia y desarrollo regional” en las bases para el actual Plan Nacional de Desarrollo, definió para su implementación *el enfoque regional*, con base en el cual se formularán políticas públicas y programas diferenciados, que permitan reducir los desequilibrios sociales, mejorar calidad de vida de la población, crecimiento económico, articulación planes nacionales de desarrollo y procesos de ordenamiento territorial con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible. Mapa de zonas homogéneas PND

---

<sup>42</sup> Sectores que se dinamizaran: Tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas operativos de transporte aéreo, facilitación de pasos de frontera, sistemas operativos de transporte marítimo, integración energética, sistemas operativos multimodales, instrumentos de financiamiento.



El país se subdividió y caracterizó en seis zonas homogéneas Ver mapa No. 9 , en las cuales se han planteado acciones de intervención que se sintetizan en la tabla No. 7 :

**Tabla No. 7. Acciones de intervención por regiones en el PND 2010-2014**

Zona	Generalidades	Eje PND	Lineamientos estratégicos
Central	<p><b>Área:</b> 18% del territorio nacional 55% total de municipios</p> <p><b>Población:</b> 60.5% población total del país.</p> <p><b>Generalidades:</b> Nivel de urbanización del 82% con procesos de expansión desordenada, gran presión sobre el uso del suelo urbanizable, alto riesgo natural, alta contaminación hídrica, gran flujo de materiales –sedimentos y contaminantes-.</p> <p><b>NBI:</b> 17.2%, pero Fuente: DANE, Cálculos DNP, En PND 2010-2014 población pobre y re desplazada.</p> <p><b>Sectorialmente:</b> Eje integración regional Andina IIRSA Caracas, Bogotá- Cali, Buenaventura para acceso cuenca del pacífico y troncales de Occidente y Ruta del Sol para conexión cuenca del Caribe.</p>	Crecimiento sostenible	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sistemas productivos territoriales.</li> <li>Macroproyectos vivienda y servicios públicos</li> <li>Reconversión procesos productivos</li> <li>Disminución vulnerabilidad hídrica y gestión riesgos por menazas naturales</li> </ol>
		oportunidades	<p>.Estrategias</p> <p>ormalización empleo especialmente mujer, jóvenes, desplazados, grupos étnicos.</p> <p>2.Responsabilidad social empresarial</p>
Caribe- Insular	<p><b>Área:</b> 13% del territorio continental y 63% territorio marítimo del país. El 19% municipios del país (210 municipios).</p> <p><b>Fronteras:</b> Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití y República Dominicana. Posee 25 zonas francas (30% total del país)</p> <p><b>Población:</b> 23% población colombiana. Concentra el 34% población indígena del país y el 38% afrocolombianos. <b>Generalidades:</b> 2 ciudades patrimonio de la humanidad Cartagena y Mompós y reconocimiento de eventos a nivel mundial (carnaval de Barranquilla, Festival Vallenato) generan potencial turístico. Posee 3 reservas de biosfera (CGSM, SNSM y Sea Flower), zonas de importancia ambiental delta de la Mojana y Depresión Momposina. Alta vulnerabilidad a huracanes, aumento nivel del mar, cambio de</p>	Institucionalidad y buen gobierno	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento áreas metropolitanas, formación redes de ciudades integración dinámicas urbanas, rurales y regionales.</li> </ol>
		Desarrollo Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento infraestructura vial, portuaria, cadenas productivas (cárnicos, plaguicidas, plásticos, calzado, marroquinería), navegabilidad río magdalena.</li> <li>Medidas mitigación riesgo por erosión costera y cambio climático por elevación marina</li> <li>Planificación y ordenamiento uso productivo del suelo con reconversión usos del suelo especialmente Mojana y Reserva Foresta SNSM</li> <li>Planificación gestión riesgo por inundaciones</li> </ol> <p>1. Articulación planes</p>

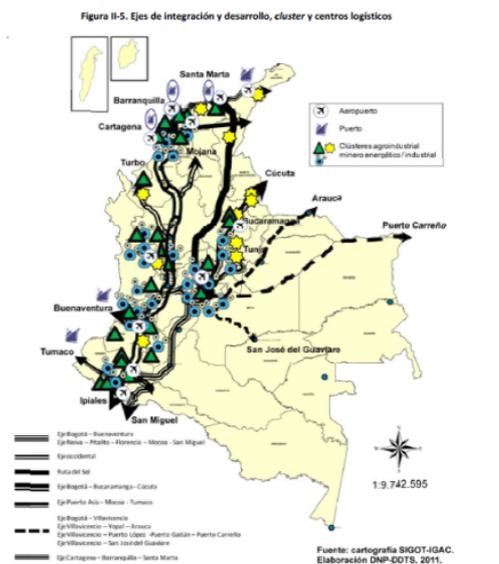
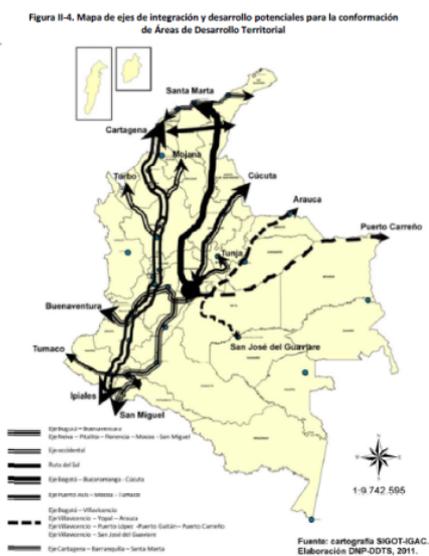
	<p>régimen de lluvias afectando ecosistemas SNSM, insular, costero, lagunar y cenagoso.</p> <p><b>NBI:</b> 46.1%, región con mayor dinamismo y número de población desplazada (35% expulsión y 34% recepción).</p> <p><b>Sectorialmente:</b> Recaudo impuesto predial 17%. Conformación de cluster: agroindustrial, industrial, minero-energético. Ejes de articulación troncal de occidente, Ruta del Sol y río Magdalena. Proyección integración noroccidental y nororiental con la Transversal de la Nueva República.</p>	<p>integral e igualdad de oportunidades</p>	<p>departamentales de agua</p> <p>2. Alternativas desarrollo productivo (modelos agropecuario, aprovechamiento fauna y flora) recuperación humedales, caños y ciénagas.</p>
		<p>Institucionalidad y buen gobierno</p>	<p>1. Programa desarrollo fronterizo, marítimo, costero e insular.</p> <p>2. Restitución de tierras población desplazada, alternativas productivas para retorno y reubicación rural.</p>
Nororiental	<p><b>Área:</b> 19% del territorio. 81 municipios</p> <p><b>Fronteras:</b> 18 de los municipios son fronterizos. 2219 Km de frontera terrestre.</p> <p><b>Población:</b> 4.4% población colombiana.</p> <p><b>Generalidades:</b> aporta el 69% de la producción total de crudo de petróleo y el 30% de gas, la zona concentra el 21% de las regalías del país. Vulnerable a cambio climático, riesgo sísmico.</p> <p><b>NBI:</b> 37.2% de la población. En desplazamiento el Catatumbo es la zona que más expulsa.</p> <p><b>Sectorialmente:</b> Cluster minero-energético. Relacionados con IIRSA cruzan dos ejes: diagonal Arauca-Villavicencio para conexión Venezuela con el Pacífico y río Meta y vía Puerto López-Puerto Gaitán articulación multimodal Pacífico-Atlántico (Buenaventura-Bogotá-Puerto Carreño).</p>	<p>Crecimiento sostenible</p>	<p>1. Integración frontera Centro Binacional de Asuntos Fronterizos -CEBAF- y corredores de integración comercial IIRSA</p> <p>2. Cluster minero energético</p> <p>3. Gestión de riesgo en ordenamiento territorial</p> <p>4. Mejoramiento</p> <p>5. infraestructura vial, comunicaciones</p>
		<p>Desarrollo Social integral e igualdad de oportunidades</p>	<p>1. Consolidación zona Catatumbo</p> <p>2. Programas vivienda, titulación y restitución de tierra población desplazada.</p>
		<p>Institucionalidad y buen gobierno</p>	<p>Relaciones fronteras, control fronterizo</p>
Sur	<p><b>Área:</b> 6% del territorio nacional.</p> <p><b>Fronteras:</b> dinamismo fronterizo en Rumichaca Nariño y San Miguel Putumayo, zona integración con Sudamérica.</p> <p><b>Población:</b> 8% población colombiana.</p> <p><b>Generalidades:</b> 180 resguardos. Nodo articulación intrarregional Pacífico-Central-macizo Colombiano y Amazoninoquia. 61% de la región en zona de minifundio. Zona vulnerable a sismos, movimientos en masa, erupciones volcánicas. Zona riqueza hídrica dentro de territorio étnicos, existencia de conflictos en torno a recurso agua. Presencia de cultivos ilícitos. Contrabando, desplazamiento transfronterizo y refugiados</p> <p><b>NBI:</b></p> <p><b>Sectorialmente:</b> Cluster lácteo, café, industria y agroindustria. En zona de influencia de los ejes de IIRSA: 1. Amazónico conexión océano atlántico y pacífico desde Belén de Para-Tumaco y 2. Andino Belem do Para-Río Amazonas-Río Putumayo-Vía Puerto Asis-Tumaco corredor de integración y desarrollo sur del país.</p>	<p>Crecimiento sostenible</p>	<p>1. Integración vial regional, nacional y sudamericana</p> <p>2. Gestión de riesgo en planificación , aprovechamiento sostenible Macizo Colombiano (preservar recurso hídrico, control presión extractiva y potencializando ecoturismo)</p>
		<p>Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades</p>	<p>1. Restitución de derechos, retorno y atención de desplazados especialmente zonas frontera</p>
		<p>Institucionalidad y buen gobierno</p>	<p>1. Gestión del riesgo.</p> <p>2. Erradicación cultivos ilícitos en Plan Nacional de Consolidación Territorial.</p> <p>3. Restitución de tierras y territorios.</p>
Amazoninoquia	<p><b>Área:</b> 36.4% del territorio. 81 municipios</p> <p><b>Fronteras:</b> Ecuador, Perú y Brasil.</p> <p><b>Población:</b> 1.1% población colombiana.</p> <p><b>Generalidades:</b> Posee el 4% de la población étnica del país. .</p> <p><b>NBI:</b> mayor al 63% de la población.</p> <p><b>Sectorialmente:</b> Eje amazónico IIRSA conexión fluvial desarrollo fronterizo Brasil-Perú-Colombia, consolidación de Leticia, turismo amazónico y trinacional.</p>	<p>Crecimiento sostenible</p>	<p>1. Control expansión frontera agrícola, conservación bioma amazónico, investigación para aprovechamiento de biodiversidad</p>
		<p>Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades</p>	<p>1.Asentamientos población desplazada.</p> <p>2.Etnodesarrollo</p>
		<p>Institucionalidad y buen gobierno</p>	<p>1. Fortalecimiento institucional</p> <p>2. Consolidación territorial</p>

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Pacífico Insular	<p><b>Área:</b> 7.7% del territorio continental nacional y el 36.5% del territorio marino. En total 51 municipios.</p> <p><b>Fronteras:</b> Ecuador, Perú y Brasil.</p> <p><b>Población:</b> 3.1% población colombiana. La región está habitada en un 79.5% por grupos étnicos (de estos 73% comunidades negras y 6.5% indígenas)</p> <p><b>Generalidades:</b> zona estratégica para integración con Asia, Cuenca del Pacífico, Ecuador y Panamá. zona rica forestal, biodiversidad e hídricamente. Posee titularidad colectiva de comunidades negras e indígenas.</p> <p>Riesgo por tsunamis, sismo, inundaciones, minería ilegal y elevación marina.</p> <p>Conectividad proyectada Agenda Pacífico siglo XXI eje integrado zona norte corredor fluvial Atrato- San Juan y en la zona sur Buenaventura-Guapí-Iscuandé-Sanquianga-Telembi y Tumaco.</p> <p><b>NBI:</b> 62.5% de la población y en la miseria 28.6%.</p> <p><b>Sectorialmente:</b> Eje Andino IIRSA conexión Caracas-cuenca del Pacífico. Proyectada conectividad Pereira-Tribuga- puerto comercial del pacífico</p>	Crecimiento sostenible	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo portuario Buenaventura Tumaco.</li> <li>2. Gestión del riesgo</li> <li>3. Investigación, patentes, protección conocimiento tradicional.</li> </ol>
		Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restitución de tierras población desplazada y programas especiales indígenas afrocolombianos</li> </ol>
		Institucionalidad y buen gobierno	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Plan nación-región</li> <li>2. Gestión de riesgos amenazas sísmicas, tsunamis y minería ilegal.</li> </ol>

Tomado PND 2010-2014, Compilado Paredes, 2011.

### Áreas de desarrollo territorial DNP



DNP, 2011

Con base en lo anterior, se ha priorizado el desarrollo de macroproyectos que tendrán impacto regional y nacional así:

Sector	Macroproyecto
Agropecuario	Aprovechamiento y desarrollo altillanura
	Distrito de Ranchería Fase II
Infraestructura vial	Segundo túnel de la línea (Segundo centenario)
	Tren del Carare
	Navegabilidad ríos Magdalena, Putumayo y Meta

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

	Canales acceso a puertos
	Consolidación red férrea del pacífico
	Consolidación corredores viales megaproyectos de transporte
	Consolidación corredor Bogotá-Cúcuta
	Consolidación Bogotá-Villavicencio
	Arterias del llano
	Conexión Sur Colombia-Ecuador
Ambiental	Programa Nacional de Observación de la Tierra
	Gestión ambiental articulada ecosistemas Macizo Colombiano
	Gestión ecosistemas marinos e insulares

Fuente: DNP, 2010.

El capítulo VI de **sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo**, del PND 2010-2014 parte del reconocimiento de la necesidad de articular la gestión ambiental y la gestión de riesgo como una estrategia para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de comunidades y el desarrollo del país. Lo anterior, surge de las consecuencias de la reciente y actual ola invernal, número de emergencias ocurridas entre 1999-2010 (11000 emergencias, 84% de ellas generadas por amenazas hidrometeorológicas), una geografía con amenazas geológicas<sup>43</sup> e hidrometeorológicas<sup>44</sup> constantes y las proyecciones de impactos de cambio climático, debido a esto propone una intervención fundamentada en la prevención y adaptación a las condiciones de riesgo.

Reconoce también que el deterioro ambiental, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y deforestación son generadas entre otros factores por el crecimiento económico, procesos de ocupación y uso del territorio inadecuados, ubicación de sistemas productivos en zonas vulnerables (p.ej 85% de los sistemas productivos están localizados en zonas vulnerables a desertificación), incipiente incorporación de los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial y planificación sectorial, la indefinición de rondas, humedales, ordenamiento reservas forestales de Ley 2 de 1959 y de la estructura ecológica principal.

Para el desarrollo económico de Colombia, se impulsaran en este periodo de gobierno cinco locomotoras con metas muy específicas de desarrollo así:

- 1.) Minero-energética: incremento en un 488% de la generación y transmisión de electricidad, 335% hidrocarburos, producción de petróleo y gas en 79%, de carbón en 70% y de oro en 51%.
- 2.) Infraestructura: construcción de poliductos y oleoductos en 78%.
- 3.) Agropecuaria: incremento producción del sector en 11.4%
- 4.) Vivienda: construcción de 1000000 de viviendas, 420.000 créditos para vivienda nueva, cuatro programas de renovación urbana, incremento de cobertura de acueducto y alcantarillado de 2.9 a 4.7 millones de población, incremento en 15 del número de Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) y Sistema Estratégico Transporte Público (SETP).

<sup>43</sup> Sismos, tsunamis, erupciones volcánicas,

<sup>44</sup> Remoción en masa, inundaciones, sequías, incendios, etc.

## 5.) Innovación.

Como es evidente, son grandes los retos existentes, por ello se propone como enfoque de la intervención institucional ambiental la “*Gestión ambiental integrada y compartida*” es decir la articulación efectiva entre instituciones y la promoción de la asociación y corresponsabilidad pública y privada. Esta gestión se realizará acorde con los énfasis regionales

Zona	Énfasis gestión ambiental y del riesgo
Central	Reconversión procesos productivos Frenar procesos de urbanización y ocupación en zonas de alto riesgo Manejo de cuencas hidrográficas y conservación de páramos Pago por servicios ambientales herramienta ordenamiento territorial Ajustar e implementar planes de ordenamiento ambiental territorial.
Caribe- Insular	Ecoturismo Extracción y comercialización del carbón Proyectos silvopastoriles intensivos.
Nororiental	Ordenamiento ambiental territorial que proteja estructura ecológica principal.
Sur	Macizo colombiano estrella hídrica del país pago por servicios ambientales Ordenamiento ambiental territorial para prevención del riesgo.
Amazonoquia	Implementación mecanismos REDD+ Compensación por servicios ambientales Investigación e innovación
Pacífico Insular	Fortalecer manejo comunitario del territorio Eco y etnoturismo Investigación uso de la biodiversidad y patentar productos propios Manejo de riesgo asociado a cuencas

Las líneas de acción para la gestión ambiental integral y compartida: Biodiversidad y servicios ecosistémicos, Gestión integral del recurso hídrico, gestión ambiental sectorial y urbana, cambio climático-reducción de vulnerabilidad y adaptación estrategia desarrollo bajo en carbono y buen gobierno para la gestión ambiental.

En la *gestión del riesgo de desastres*: buen gobierno para comunidades seguras. Adopta las siguientes definiciones de la Estrategia Internacional Riesgo y Desastres (EIRD, 2002):

- Riesgo: “probabilidad de presentación de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un periodo de tiempo determinado, determinado de las interacciones entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad”.
- Amenaza: “Evento físico, potencialmente perjudicial, fenómeno y/o actividad humana que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental”. Las amenazas se clasifican en biológicas, geológicas, hidrometeorológicas, naturales y tecnológicas.

- Vulnerabilidad: Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas.

Plantea como las condiciones topográficas, climáticas y geológicas unidas a la vulnerabilidad de la población y los medios de vida, la degradación ambiental, urbanización y cambio climático, configuran que Colombia sea un escenario de riesgo de desastres. Anualmente, durante los últimos treinta años el tema de riesgos ha requerido el 2.7% del PIB por año, por ello se formuló en 2005, el Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres que ha venido implementándose y el país adoptó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 “Aumento de resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”<sup>45</sup>.

Este PND, reconoce que es necesaria la actualización de la Ley 919 de 1989, sobre prevención y atención de desastres y fortalecer el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres SNPAD.

### C. Marco de Acción de Hyogo<sup>46</sup>

Implementador: Estados miembros de Naciones Unidas, punto focal en Colombia Dirección Gestión de Riesgo –DRG-

Los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Estrategia Internacional para Reducción de Desastres –EIRD- en el año 2000, que busca reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres y conformar comunidades y naciones resistentes para lograr el desarrollo sostenible. Para tal fin, todos los países deberían conformar una plataforma nacional para la reducción de riesgo de desastre, específicamente Colombia asumió al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Son cinco las prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo:

1). Garantizar que la reducción del riesgo de desastre (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación, mediante plataformas multisectoriales para modificar políticas, leyes y marcos organizativos; integrar el tema de riesgo a las políticas y procesos de planeación y garantizar la participación de la comunidad.

2). Conocer el riesgo para tomar medidas. Mediante la identificación, evaluación y observación cercana de los riesgos de los desastres para mejorar las alertas tempranas, para tal fin debe fortalecer la capacidad científica para la generación de conocimiento, información y monitoreo.

<sup>45</sup> El Plan de Acción de Hyogo define como prioridades de acción: 1. Velar por que la reducción de riesgos de desastre constituya prioridad nacional y local dotada de base institucional de aplicación; 2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar alerta temprana; 3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia de alto nivel; 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes; 5 Fortalecer la preparación para casos de desastre para el logro de una respuesta eficaz. <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

<sup>46</sup> Marco de Acción de Hyogo: instrumento para aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, para lograr una reducción de pérdidas de vidas humanas, bienes sociales, económicos y ambientales, de las comunidades y los países. EIRD. Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

3). Desarrollar una mayor comprensión y conscientización. Para tal fin es fundamental la socialización de información a las personas en riesgo, incluir el tema de riesgo en la educación formal e informal, fortalecer redes de diálogo y cooperación entre expertos de riesgo, encargados de planeación y técnicos.

4). Reducir los factores fundamentales de riesgo. Implementando medidas para mejorar la resiliencia tales como planeación de infraestructura, protección de ecosistemas como barreras naturales y seguros microfinanzas para transferir el riesgo.

5). Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel. Desarrollando evaluaciones de riesgo, elaboración planes de contingencia, establecimiento de fondos de emergencia para actividades de preparación, respuesta y recuperación, planeación coordinada con visión regional para acción interinstitucional.

Con base en todo lo anterior, Colombia definió como objetivos estratégicos para la gestión de riesgo las siguientes:

- Integración de consideraciones de riesgo en políticas, planes y programas de desarrollo sostenible con énfasis en prevención, mitigación y preparación ante desastres y reducción de vulnerabilidad. Esto se traducirá en la reforma al Decreto 919 de 1989, la modernización del SNPAD, la continuidad en la incorporación de riesgo en POT, la articulación entre instrumentos de planeación, todo en aras de lograr “territorios más seguros, equitativos en lo social, eficientes en lo económico, sostenibles en lo ambiental y eficaces en lo institucional”
- Fortalecimiento de instituciones y capacidades para aumentar la resiliencia ante amenazas. Continuara la implementación del Programa de Asistencia Técnica para la Gestión de Riesgo y se estructuraran los instrumentos de planeación Planes de Gestión de Riesgo Departamentales y Municipales, Planes de emergencia y contingencia departamentales, Planes locales de emergencia y contingencia (PLECS), planes escolares para la gestión de riesgo y planes comunitarios para la gestión de riesgo. Es de anotar que Parques Nacionales en 2007<sup>47</sup> con base en las metodologías PLECS y de planeación de manejo diseño una metodología para incorporación de gestión de riesgo en los planes de manejo de Parques Nacionales, a partir del caso piloto del PNN Corales del Rosario y San Bernardo, con la colaboración de los Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres –CREPAD- Cartagena y Cundinamarca, Universidad Piloto de Colombia, INVEMAR, Ecopetrol, Alcaldía de Cartagena y comunidades locales entre otros, para mayor información ver la publicación “Evaluación ambiental y gestión de riesgos en Áreas Protegidas”.

---

<sup>47</sup> Parques Nacionales

## **D. Plan Estratégico 2010-2014 Ministerio Agricultura y desarrollo Rural –MADR-**

Se fundamenta en la misión de asegurar la producción de alimentos para la población, insumos para la industria, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y la restitución de derechos a desplazados.

El MADR definió tres objetivos en su plan estratégico:

1. Crecer de forma sostenida y sostenible, a partir de las estrategias de competitividad de la producción agropecuaria, pesquera forestal y acuícola, encadenamientos productivos, diversificación de mercados, esquemas de gestión de riesgo, innovación y producción sostenible (instrumentos financieros para biocomercio, bioprospección), desarrollo regional;
2. Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana y
3. Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana implementando las estrategias de incremento del acceso a la tierra mediante política de tierras donde se especifican metas<sup>48</sup> y presupuesto<sup>49</sup>; política de población desplazada<sup>50</sup>; familias con programas de autoconsumo para incremento ingreso; mejoramiento capacidad de generación de ingresos<sup>51</sup>; protección social<sup>52</sup>.

## **E. Plan Desarrollo Institucional 2011 Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-**

En este instrumento de planeación se plantean seis objetivos estratégicos, son de especial interés para las áreas protegidas:

- Producir, actualizar y regular la información, productos y servicios geográficos con calidad. En el marco del cual se apoyaran procesos de ordenamiento territorial, formación y actualización catastral, avalúos, elaboración de los estudios de Cobertura y uso del Suelo, apoyo institucional a la gestión del riesgo de la emergencia invernada y conflictos por uso del suelo. Estos procesos están a cargo de las subdirecciones de geografía, catastro, gestión de conocimiento y agrología.
- Fortalecer la gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones, mediante la implementación e interrelación Catastro-Registro, desarrollo plan de Depuración Catastral,

---

<sup>48</sup> Metas: 61440 há subsidio de tierras, 6144 familias beneficiadas con subsidio integral de tierras, 160.000 familias restituidas y 1'200.000 há formalizadas.

<sup>49</sup> Presupuesto INCODER: procedimientos agrarios nivel nacional \$35,500 millones; ordenamiento y regularización de tierras \$87,000 millones; Subsidio integral de empresas básicas agropecuarias \$770,000 millones; Titulación de baldíos a nivel nacional \$57,000 millones; Adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas y afrocolombianas a nivel nacional \$48,000 millones; Saneamiento del resguardo unido u-wa \$12,000 millones; Tierras comunidades indígenas Cauca Decreto 982/1999 \$60,000 millones; Saneamiento de resguardos indígenas nivel nacional \$16,000 millones; Saneamiento de resguardos indígenas de origen colonial \$40,000 millones.

<sup>50</sup> Metas: 15.360 hectáreas asignadas a través del subsidio integral de tierra para población desplazada 1.536 familias desplazadas atendidas con subsidio integral de tierra 10.609 soluciones de vivienda. Presupuesto: Subsidio de vivienda rural atención población desplazada \$128,000 millones

<sup>51</sup> Crédito agropecuario a pequeños productores, pólizas de microseguros, asistencia técnica integral.

<sup>52</sup> Subsidio de vivienda rural por el banco agrario \$486,019 millones

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Desarrollo e Implementación del Sistema de Información Catastral, responsabilidades a cargo de la subdirección de catastro.

#### **F. Plan Desarrollo Institucional 2011 -INCODER-**

Son objetivos misionales del Incoder el Otorgamiento de subsidios (subsidio integral de tierras o subsidio de proyectos de pesca y acuicultura), Tierras Rurales (Titulación de baldíos<sup>53</sup>, Procesos Agrarios, Ordenamiento Productivo<sup>54</sup>), Adecuación de Tierras<sup>55</sup> (Diseño y Construcción de Distritos de Riego y Drenaje a Nivel Nacional, Administración, Conservación y Operación de Distritos de Riego y Drenaje a Nivel Nacional), Pesca y Acuicultura, Promoción y acompañamiento, Asuntos Étnicos y Ola Invernal. Para el logro de las metas definidas para cada uno de estos objetivos y con base en las zonas de intervención focalizadas<sup>56</sup> y la población objetivo determinada (campesinos, indígenas, afrodescendientes, desplazados y rom), se abren convocatorias abiertas donde se financian proyectos que deben ser presentados a las Direcciones Territoriales del INCODER en los plazos establecidos y acordes con los términos de referencia deben surtir diferentes fases de evaluación, por ejemplo para subsidio de tierras son tres fases así: I. revisión por parte de INCODER de si el proyecto cumple con los requisitos establecidos en los términos de referencia, II. a) visita de campo al predio II b) estudio viabilidad técnica, social, ambiental y financiera del proyecto y III. Adjudicación de subsidios.

La especificidad de cada una de las convocatorias puede consultarse en el link <http://www.incoder.gov.co/convocatorias.cfm>

#### **G. Plan Nacional de Consolidación Territorial**

*Implementador:* Presidencia de la república

En el 2004, fundamentados en la Visión Colombia II Centenario, la Política de Seguridad Democrática y los planes de desarrollo Hacia *un Estado Comunitario 2002 -2006* y "*Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006 – 2010*", se conformo el equipo interinstitucional denominado centro de Coordinación de Acción Integral<sup>57</sup> que ha trabajado en el fortalecimiento de la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en las zonas identificadas como prioritarias para el tema de seguridad. En 2007, se elaboró el Plan Nacional de Consolidación Territorial como instrumento ordenador de la oferta institucional en las áreas social, justicia, desarrollo económico, gobernabilidad, seguridad territorial y ciudadana, esfuerzos militar y de policía para lograr el "desarrollo humano e integral de la población que habita el territorio

---

<sup>53</sup> 15.000 títulos a personas naturales, 720 títulos a personas jurídicas, inventario de baldíos en una zona y estudios de sustracción de reserva forestal de Ley 2, para estas metas se destinaron 12000 millones para el año 2011.

<sup>54</sup> El INCODER estableció como meta en su plan institucional el diagnóstico de 10 áreas de desarrollo rural, consolidación de 6 Zonas de Reserva Campesina –ZRC- (44635 flías), creación de dos ZRC (74864 flías), reglamentación de las zonas de desarrollo especial, gestión de 2614 parcelas/flías, atención a 4500 solicitudes del RUPTA, UAF de la DNE. Para todo esto asigno 17000 millones para el año 2011.

<sup>55</sup> Proyectos del Triángulo del Tolima, Tesalia-Paicol, proyecto estratégico la Mojana, Ranchería a fase II. Con asignación presupuestal de 154.976 millones de pesos.

<sup>56</sup> Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Consolidación, Proyectos estratégicos, Resguardos priorizados, Áreas de Desarrollo Rural del Valle de Tensa y Comunidades Negras Priorizadas.

<sup>57</sup> La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

colombiano”, el Plan fue oficializado mediante Directiva Presidencial No.1 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

El Plan Nacional de Consolidación se define como “el **proceso coordinado, progresivo e irreversible**, por medio del cual se busca afianzar la **articulación de los esfuerzos estatales** para garantizar de manera sostenible un **ambiente de seguridad y paz** que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su **desarrollo humano**. Este proceso inicialmente focaliza su intervención en 15 zonas seleccionadas con base en criterios objetivos definidos interinstitucionalmente” (CCAI, 2010).

Con base en diferentes criterios se definieron siete regiones para focalización de acciones: Nudo de Paramillo, Catatumbo, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Cordillera Central, Pacífico y zona occidental de la Amazonía; así mismo, al interior de ellas se identificaron como zonas de consolidación cien municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Sucre, Cesar, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Tolima (ver mapa No. 10).

Mapa No. 10 Zonas Focalizadas por el Plan Nacional de Consolidación Territorial



Fuente: CCAI,2010.

Los principios de actuación definidos para el plan son: desarrollo humano (concepto integral del PNUD) y acción inter-agencial (alienación esfuerzo de todas las entidades del Estado de forma coordinada). Así mismo, se definieron como líneas estratégicas de actuación: Atención Humanitaria de Emergencias<sup>58</sup> (mediante planes de emergencia y contingencia), Justicia y Seguridad, Desarrollo Social (cobertura y calidad educación, salud y seguridad social), Desarrollo Económico<sup>59</sup>, Gobernabilidad (fortalecimiento de capacidades y competencias entidades públicas y participación y control social municipal), Ordenamiento territorial y derechos de propiedad

<sup>58</sup> Emergencias humanitarias: violaciones a los Derechos Humanos, Infracciones al DIH y desplazamiento masivo (masacres, homicidios selectivos, minas antipersonales, toma de municipios, tomas de poblados, y amenazas a líderes comunitarios).

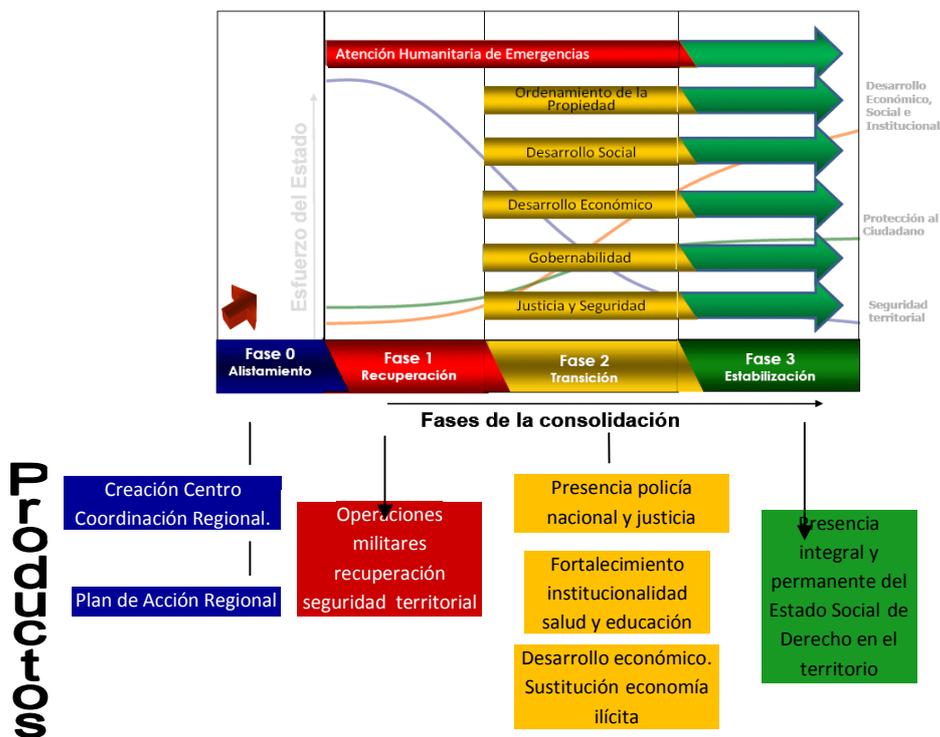
<sup>59</sup> Desarrollo económico y empresarial territorial focalizando acciones en tres aspectos: “1. recuperación económica de emergencia en zonas de transición, buscando mitigar los efectos de la imperativa transformación de la economía ilícita a la lícita y viabilizar la implementación de proyectos productivos de largo plazo. 2. dinamización de la economía en zonas en consolidación, mediante el desarrollo de servicios de soporte al crecimiento económico. 3. fortalecimiento productivo en el largo plazo mediante la promoción de proyectos movilizados”. (CCAI, 2010).

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

(clarificación de competencias institucionales en ordenamiento territorial y titulación y clarificación de derechos de propiedad).

Para garantizar que las acciones de las diferentes entidades del Estado sean armónicas y sincronizadas, se establecieron cuatro fases de implementación del Plan: Aislamiento, Recuperación, Transición y Estabilización. En cada una de ellas se vienen ejecutando, acciones específicas según las necesidades y momento histórico en el que se encuentra cada región. En la figura No. se sintetizan las fases y sus productos de intervención (Ver figura No. 4).

Figura No. 4 Fases y productos implementación Plan Nacional de Consolidación Territorial



Fuente: CCAI,2010, modificada Paredes, 2011.

Para el desarrollo del Plan se crearon instancias de coordinación por niveles:

a. Nacional:

- Consejo Directivo: Instancia que orienta la política del Plan y que está integrado por representante del presidente (Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional), Fiscal General de la Nación, Ministro de Defensa Nacional, Comandante de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía Nacional y Director del DAS.
- Instancia decisoria: Ministros y Directores de Entidades que conforman el CCAI

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

- Instancia operativa: una gerencia con apoyo de Acción Social (Subdirecciones Atención a Población Desplazada, Unidad de Seguimiento, Dirección de Cooperación Internacional y Dirección de Programas Sociales) con acompañamiento de delegado de entidades del CCAI.

b. Regional: 14 Centros de Coordinación Regional

Parques Nacionales inicio su participación en el Plan Nacional de Consolidación en el 2008, con la Dirección General, la Coordinación de Territoriales y algunas áreas que han participado en las instancias regionales, tal como puede apreciarse en la tabla adjunta (Ver tabla 8):

**Tabla No. 8. Participación de Parque en el Plan Nacional de Consolidación**

Zona de consolidación	Municipios de implementación	Área Protegida Sistema de Parques	Comité de coordinación regional	Delegado de Parques	Reuniones que se ha participado	Solicitud de Parques y respuesta CCAI Regional
CATATUMBO	a) Convención b) El Carmen c) El Tarra d) Hacarí e) San Calixto d) Teorama e) Tibú	PNN Catatumbo - Bari en todos los Municipios a excepción del Mpio de Hacari y San Calixto	Comité coordinación PNC Catatumbo.	Director territorial y administrador del área	2 reuniones	S: inclusión del régimen especial de manejo en el plan de acción regional PNC para financiamiento.  R: Problemas personales del delgado hicieron que no hubiese más contacto.
CORDILLERA CENTRAL	a) Ataco (Tol) b) Chaparral (Tol) c) Planadas (Tol) d) Rioblanco (Tol) e) Florida (Valle) f) Pradera (Valle) g) Miranda (Cauca) h) Corinto (Cauca) i) Caloto (Cauca) j) Santander de Quilichao (Cauca) k) Toribío (Cauca)	PNN Las Hermosas en Rio Blanco, Chaparral, Pradera  PNN Nevado del Huila en Rio Blanco, Planadas, Miranda, Corinto, toribio	Comité coordinación PNC Cordillera Central	Administradora de Hermosas  Y Directora Territorial SUA	2 reuniones	S y R: Articulación en los proyectos productivos en área de influencia de los Parques NN Las Hermosas (sector Buga-Tuluá) y Parque NN Nevado del Huila (Planadas).  Participación en las mesas de trabajo del Proyecto Tierras en el Valle y el Tolima.  Diligenciamiento de la encuesta de la Plenaria de Desarrollo Institucional, Fortalecimiento Comunitario y Reconciliación a fin de conocer las necesidades de los sectores en dicha materia y priorizar el

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

						plan de acción, encuesta remitida el 30 de marzo a la Dra Elsy Morales de Alcalá.
LA MACARENA <sup>60</sup>	a) La Macarena (Meta) b) Mesetas (Meta) c) Puerto Rico (Meta) e) San Juan de Arama (Meta)	PNN Sierra de la Macarena en Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama, Vista Hermosa				
	a) Uribe(Meta) f) Vista Hermosa (Meta)	PNN Tinigua en la Uribe, la Macarena				
	g) Cartagena del Chairá (Caquetá) h) San Vicente del Caguán (Caquetá) i) La Montañita (Caquetá)	PNN Los Picachos en Uribe, San Vicente del Caguán				
MONTES DE MARÍA	a) El Carmen de Bolívar (Bolívar) b) San Jacinto (Bolívar) c) Ovejas (Sucre) d) San Onofre (Sucre)	SFF Corchal Mono Hernández en San Onofre	Juan Carlos Vargas- Coordinador del PNC Montes de María	Administradora SFF Los Colorados	2009	S: Inclusión familias de San Juan de Nepomuceno en los listados de familias desplazadas de Cerrito y proceder a su relocalización.  R: Por no ser un municipio incluido en PNC no se podía incluir esta población.
				Por parte del SFF Corchal Mono Hernández no se ha asistido a estas reuniones.  Se conoce de un proceso de reubicación de 30 familias en la vereda San Francisco, Municipio de San Onofre fuera del Área Protegida.		
NUDO DE PARAMILLO	a) Anorí (Ant) b) Briceño (Ant) c) Cáceres (Ant)	PNN Paramillo en Ituango, Tarazá, Montelibano,	Coordinador del PNC Nudo de	Administrador del Área	Participación 28 eventos desde junio de	Incluir la problemática de ocupación campesina.

<sup>60</sup> Las áreas del AMEM han participado activamente en el PNC, se espera la complementación del documentos con esta información.

	d) Caucasia (Ant) e) El Bagre (Ant) f) Ituango (Ant) h) Nechí (Ant) i) Taraza (Ant) j) Valdivia (Ant) k) Zaragoza (Ant) l) Montelibano (Córdoba) m) Puerto Libertador (Córdoba) n) Valencia (Córdoba) o) Tierralta (Córdoba) p) San Jose de Uré (Córdoba)	Puerto Libertador, Tierralta	Paramillo	2008 (Consejos, reuniones) Ver Anexo 1.	Se presento un diagnostico de los 9 sectores, avances del diagnostico como predios levantados con GPS y a mano alzada, encuestas socioeconómicas, se hizo una propuesta a 10 años identificando sectores prioritarios y cifras tentativas del costo del saneamiento del Parque, tomando como referencia las cifras que tiene el INCODER para subsidio en la convocatoria de tierras (que incluye tierra, proyecto productivo, vivienda y saneamiento básico).
PUTUMAYO	a) Leguízamo b) Pto. Asís c) San Miguel d) Valle de Guamuez	PNN La Paya en Leguízamo			

Fuente: Direcciones Territoriales Parques Nacionales, correos electrónicos 30 mayo de 2011.

En 2011, Presidencia de la República, decidió evolucionar de Plan Nacional de Consolidación a Política de Consolidación Territorial, para tal fin, inicio un proceso de revisión del Plan Nacional de Consolidación, que permitiera definir y acordar las acciones a desarrollar en los próximos cuatro años en cumplimiento a las metas establecidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Para Todos”. Para tal fin, en marzo se crearon 14 plenarias temáticas interinstitucionales: Cultivos ilícitos y explotación ilegal de recursos naturales, Fronteras, Infraestructura y conectividad, Integración Económica Regional y Sector Privado, Desarrollo institucional, fortalecimiento comunitario y reconciliación, Desarrollo Social y Desarrollo Rural, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, entre otras.

Estas plenarias han trabajado entre abril y mayo en la elaboración de diagnostico, definición y concertación de árbol de problemas y planes de acción de sus respectivas temáticas; estos productos son el insumo para el Plan de Acción 2011-2014.

Específicamente en el subcomité de tierras, ordenamiento territorial y medio ambiente, se conformo por un equipo **interinstitucional integrado por el MADR**, Min-Interior, MAVDT (Ecosistemas, Desarrollo Territorial, Planeación), Parques Nacionales<sup>61</sup>, Programa de Tierras, IGAC, Dirección General de Riesgo, INCODER y Acción Social. Este equipo fue liderado por la Alta Consejería Medio Ambiente y el Viceministerio Desarrollo Rural que en cuatro meses de trabajo

<sup>61</sup> La Subdirección Técnica y la Oficina Jurídica de Parques, fueron las dependencias que en representación de la Unidad integraron esta mesa en el trabajo realizado en el primer semestre de 2011. La información suministrada por los grupos de la SUT, Jurídica, DTO, DTAO y DTC.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguízamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

realizaron un diagnóstico temático y concertaron definieron un plan de acción, que propuso los siguientes objetivos<sup>62</sup>:

1. Generar información oficial, disponible y a escala adecuada para toma de decisiones.
2. Garantizar el acceso y seguridad justicia a la propiedad de la tierra
3. Desarrollar procesos de planificación y ordenamiento armonizados, participativos y pertinentes a las particularidades territoriales.
4. Establecer y fortalecer instancias y mecanismos para la articulación interinstitucional
5. Proteger y restituir las tierras y territorios

## H. Plan de acción 2010-2014 Menos Pobreza y Seguridad

*Implementador: Ministerio de Interior y Justicia.*

Planta cinco objetivos de gestión, que se distribuyen entre los sectores de interior y justicia y del derecho, de éstos los relacionados con áreas protegidas en los temas de territorio y tierras son:

Sector	Objetivo Plan	Ley o instrumento normativo	Estrategia
Interior	Fortalecer la gobernabilidad territorial y afianzar la relación Nación-Territorio	Trámite Ley orgánica de ordenamiento territorial. Régimen tributario territorial (pendiente)	Fortalecimiento entidades territoriales. Articular gestión nación-territorio para atención desplazados.
	Definición y aplicación de una política diferencial para las comunidades étnicas y minorías	Ley Afrocolombiana (Pendiente) Expedición de Ley o Decreto de Consulta Previa (P) Desarrollo de Consultas previas: PND (Consultado) Decretos de Víctimas y Tierras (En proceso)	Creación Dirección Consulta Previa Reducción tiempos tramites certificación de existencia comunidades de 6 meses a 15 días y de consulta previa de 36 a seis meses. Fortalecer el diálogo político social con grupos étnicos <sup>63</sup> . Fortalecimiento de formas propias de gobierno de afrodescendientes <sup>64</sup>
	Un Estado más democrático mediante la oferta de sistemas de participación ciudadana	Ley Estatuto de Participación (P)	Consolidación de la Política Nacional sobre mecanismos, canales e instancias de Participación Ciudadana
	Fortalecer el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y Gestión del Riesgo	Ley de Reforma al SNPAD (Pendiente)	Formulación e implementación política nacional gestión de riesgo Actualizar marco normativo gestión SNAPD Sostenibilidad del SNPAD Apoyar técnicamente gestión de riesgo a municipios y departamentos <sup>65</sup>

<sup>62</sup> Al momento de elaborar este documento, el Plan de Acción del Subcomité de Tierras está en la fase final de aprobación y gestión de financiamiento en Presidencia de la República, cuenta con metas, actividades y responsables de manera detallada e implica acciones en los Parques inmersos en zonas de consolidación.

<sup>63</sup> Institucionalizar los espacios de diálogo y de política pública: Comisión Nacional de DDHH, Mesa permanente de concertación y regional amazónica; 34 Planes de salvaguarda indígenas; Programa de garantías para 102 pueblos; 1 programa de protección para la mujer indígena; 63 Estudios etnológicos indígenas y 12 kumpanias fortalecidas en sus valores culturales. (MIJ, 2010)

<sup>64</sup> 62 Planes específicos para comunidades negras; Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana; 357 Consejos comunitarios afrocolombianos capacitados en conocimiento de sus derechos y gobernabilidad. (MIJ, 2010)

<sup>65</sup> 41 Municipios asistidos en planes locales de contingencia por tsunamis, 6 Municipios con plan de respuesta a emergencia por huracanes, Plan nacional de gestión de riesgo para el volcán cerro Machín adoptado y en implementación, 790 planes municipales para la gestión del riesgo de desastres implementados, Mejorar el acceso a la información sobre riesgos a través del Sistema Integrado para Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

justicia y del derecho	Garantizar el derecho a la propiedad y a la información inmobiliaria en Colombia	Creación de Superintendencias para la formalización, restitución y protección de tierras.	Modernizar el servicio público registral Registro inmobiliario para la Política de Tierras
	Fortalecer la política integral de lucha contra las drogas e implementación en todo el país.	Nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes aprobado y difundido por todo el país Planes territoriales de Drogas implementados, con base en la Política Nacional Antidrogas	Formular una política nacional antidrogas y coordinar su implementación interinstitucional Manejo centralizado de los bienes incautados en manos del Estado.

## I. Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales Naturales de Colombia 2011-2019

La Unidad de Parques en su plan de acción definió tres líneas estratégicas: hacia un Sistema de Áreas Protegidas completo, Hacia un Sistema de Áreas Protegidas ecológicamente representativo y Efectividad en el manejo de la Áreas Protegidas y los Sistemas que lo conforman. En el marco de esta última en el programa Disminución de las presiones que afectan la dinámica natural y cultura en el objetivo “Prevenir y mitigar presiones que puedan afectar negativamente los elementos naturales y culturales que caracterizan las áreas protegidas y los sistemas que la conforman” en el subprograma “Ordenar usos, actividades y ocupación en las áreas del SPNN, incorporando a colonos, campesinos y propietarios a través de procesos de restauración ecológica, saneamiento, relocalización en coordinación con las autoridades competentes” se definió como meta “50% de las hectáreas ocupadas al 2010 y priorizadas, tienen implementadas estrategias asociadas a temas de ocupación, uso y tenencia”. De manera evidente el tema de tierras no es mencionado, a pesar que el país se encuentra en un momento histórico de negociación en los términos de tierras y territorios.

En las escalas nacional regional y local, Parques Nacionales ha elaborado y gestionado proyectos ante diferentes agencias de cooperación y entidades territoriales, en la Tabla No. 9 se resumen algunos de los proyectos relacionados con tierras en ejecución:

Tabla No. 9

Nombre del Proyecto o acción	Parque	Objetivo	Financiamiento		Presupuesto
Levantamiento de la información socioeconómica y estudios de títulos de 24	Resguardos Motilon - Bari y Catalaura la Gabarra en los Municipios de Tibu, El Carmen,	levantamiento información socioeconómica al interior de los Resguardos que fueron priorizados por las Autoridades Indígenas y ASOCBARI con el fin de realizar la ampliación y	Parques Nacionales - Municipio - Gobernación -	Resguardos Motilon - Bari y Catalaura la Gabarra en los Municipios de Tibu, El Carmen, Teorama y	\$1000.000

la Prevención y Atención de Desastres, 1.859 Personas reasentadas fuera de la zona de amenaza volcánica alta (ZAVA) del Volcán Galeras. (MIJ, 2010)

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

predios al interior de los Resguardos que fueron priorizados por las Autoridades Indígenas y ASOCBARI con el fin de realizar la ampliación y saneamiento del resguardo.	Teorama y Convención, Parque Nacional Catatumbo - Bari.	saneamiento del resguardo.	Sector Privado- INCODER - Cooperación internacional	Convención, Parque Nacional Catatumbo - Bari.	
“Regulación y legalización de la tenencia de la Tierra sectores aledaños al Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. III Laboratorio de Paz, Departamento del Meta”  “PROYECTO TIERRAS”	PNN Sierra de La Macarena	Adelantar el ordenamiento ambiental, productivo y de la tenencia de la tierra en la región de La Macarena, a través de la coordinación con las organizaciones sociales de la zona y las instituciones con competencia en el tema, en los sectores aledaños al Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena en el municipio de Puerto Rico, en el Departamento del Meta	Unión Europea	Ariari-Guejar-Cafre	654.799.97 euros
Incentivos a la Conservación para el manejo del territorio y la mitigación de conflictos socio-ambientales”	PNN Sierra de la Macarena	Contribuir a la consolidación de procesos de planificación y ordenamiento del territorio en diferentes escalas, mediante el desarrollo de esquemas de incentivos y/o compensaciones por servicios ambientales en áreas estratégicas para la conservación de la biodiversidad, y como aporte a la estrategia financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP.	Holanda	Zona de recuperación para la producción (Zona aledaña del PNN Municipio de Puerto Rico)	700 millones de pesos
“Gobernanza ambiental para evitar la deforestación y promover la conservación de los bosques en la Amazonia colombiana”		Contribuir a la conservación de la bioregión del Noroeste Amazónico (Colombia, Brasil y Venezuela) para mitigar los efectos del Cambio Climático	Unión Europea- Contrapartida de Parques, Fondo Patrimonial y GAIA	Zona aledaña al sur de los PNN Tinigua, Macarena, municipios de Macarena y San José del Guaviare	3120792

Fuentes: Dirección Territorial Andes Nororientales, Matriz seguimiento proyectos Subdirección Técnica y presentación de avance PNN La Macarena, Parques Nacionales de Colombia, 2011.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## J. Plan de choque para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a abril de 2011.

Implementador: INCODER

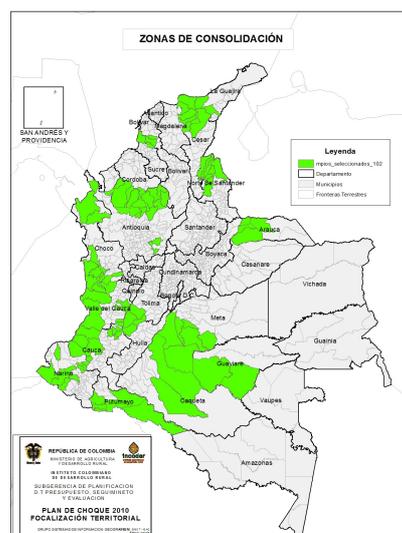
Tiene como objetivo apoyar con recursos financieros y humanos procesos de:

1. Restitución de tierras, titulación de baldíos, formalización de la propiedad de tierras que están en el Fondo Nacional Agrario (FNA) y titulaciones colectivas de comunidades indígenas y negras, en las zonas priorizadas como de consolidación
2. Definición de estrategias e instrumentos, especialmente los atinentes al INCODER, para el desarrollo de la Ley de Restitución de Tierras como la Ley de Tierra y Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
3. Reactivación del programa de zonas de reserva campesina, a partir del análisis y evaluación de su aplicación con el grupo de impulso y asociaciones campesinas.
4. Evaluación del concepto, alcances y aplicación de la Unidad Agrícola Familiar UAF
5. Los beneficiarios del Plan Choque, desde 2011 serán beneficiarios de las políticas de desarrollo rural

### Componentes del Plan Choque

1. Despojo - Restablecimiento de derechos frente al despojo administrativo sobre las tierras de la población rural desplazada. Se inicio el proceso de restitución de 149 parcelas ubicadas en algunos municipios del Magdalena (Chivolo y Ciénaga), Bolívar (El Peñón, Carmen de Bolívar, María La Baja), Norte de Santander (Tibú), Choco (Carmen de Atrato), Tolima (Cajamarca) y Antioquia (San Francisco). Ver mapa No. 11

Mapa No. 11 Zonas de consolidación y regiones de despojo administrativo.



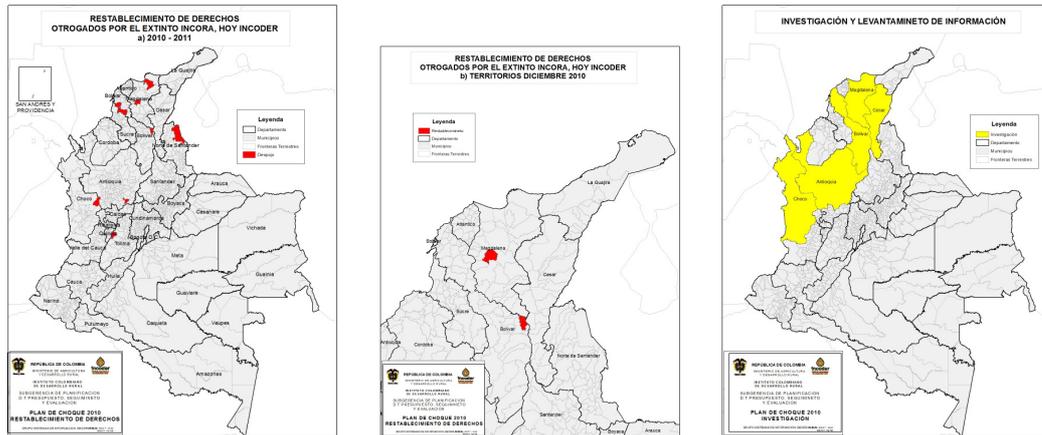
Fuente: INCODER, 2010.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## 2. Formalización de la Propiedad. (Baldíos – FNA)

- Titulación de baldíos: además de las zonas consolidación se focalizaron acciones en Vichada, Córdoba y Santander. En total se trabajan 2631 procesos de titulación de baldíos (ver mapa No. 12).

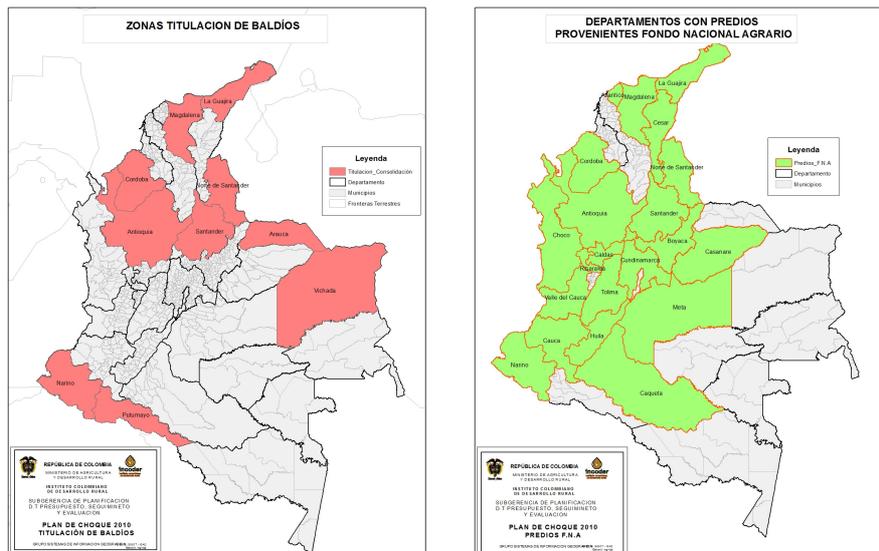
Mapa No. 12 Zonas de consolidación y regiones de despojo administrativo.



Fuente: INCODER, 2010.

- Tierras del Fondo Nacional Agrario (FNA). De las 4850 parcelas (119.574 hás en total) producto de los procesos de reforma agraria de la Ley 135 de 1961 o Ley 160 de 1994 que se encuentran en el FNA y que están ocupadas por beneficiarios o poseedores, se legalizaron 592 resoluciones de formalización de la tenencia de tierra y 71 predios en las zonas de consolidación de Sur de Córdoba, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta y la Macarena (Ver mapa No. 13).

Mapa No. 13 Zonas de titulación de baldíos y predios Fondo Nacional Agrario..



Fuente: INCODER, 2010.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

### 3. Proyectos Especiales y Zonas de Reserva Campesina-ZRC-

- Gestiones para clarificar la situación del predio Carimagua
- Reactivación, Fortalecimiento Y Consolidación De Las Zonas De Reserva Campesina (ZRC). Las ZRC se conciben como el instrumento “un instrumento importante para la estabilización de la frontera agrícola, la conservación de los ecosistemas frágiles y los recursos naturales, el empoderamiento de las comunidades rurales, la reubicación de población desplazada y colonos, diversificación productiva y de ingresos rurales; promoción de la organización social; políticas de inversión pública con una adecuada articulación a las políticas de desarrollo rural, ambiental y descentralización regional” (INCODER, 2010). En tal sentido, el MADR y el INCODER han focalizado acciones de tres tipos (ver tabla No. 10 Y Mapa No. 14 ):
  - a. Reactivar y fortalecer las ZRC constituidas: Para tal fin se capitalizaran las experiencias obtenidas de los seis proyectos financiados BM-INCOR- INCODER-IICA a través de la evaluación de la capacidad organizativa, socio-económica y ambiental obtenida de estos proyectos pilotos y rescatando las metodologías y aprendizajes. Con estos insumos se elaboraran el plan de desarrollo sostenible y el plan de ordenamiento ambiental y territorial actualizados para cada ZRC, con base en los cuales se financiaran proyectos de inversión productiva , social e infraestructura física, fundamentados en criterios de sostenibilidad ambiental y ordenamiento productivo territorial, que permitan fortalecer y consolidar dichos procesos.
  - b. Levantar la suspensión de la ZRC del Valle del río cimitarra
  - c. Alistamiento jurídico, técnico y de información para declaratoria de nuevas Zonas de Reserva Campesina priorizadas.

**Tabla No. 10**

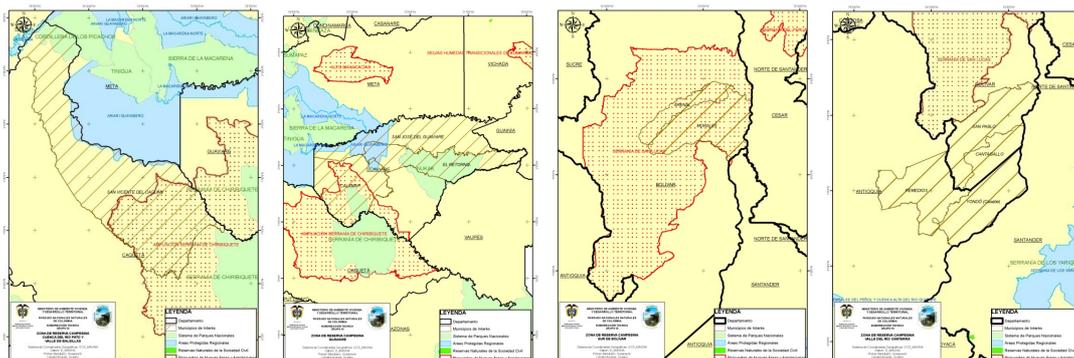
	ZRC	Departamento	Municipios	Áreas del SPNN Relacionada	AP Iniciativa/ SINAP
Reactivación y fortalecimiento de ZRC constituidas	Cuenca del río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguan	PNN Picachos	Ampliacion PNN Chiribiquete DMI Ariari Guayabero
	Guaviare	Guaviare	Retorno, Calmar, San José del Guaviare	ZA PNN Macarena, RNN Nukak	DMI Ariari Guayabero Ampliacion Chiribiquete
	Sur de Bolívar	Bolívar	Morales y Arenal		Declaratoria nueva área San Lucas
	Valle del Río Cimitarra	Antioquía, Bolívar	Yondo, Remedios, Cantagallo, San Pablo.		nueva área San Lucas
	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	PNN Sumapaz	
	Cuembí-Comandante	Putumayo	Puerto Asís (Cuembícomandante).		
Levantar la suspensión del proceso	Valle del Río Cimitarra	Antioquía, Bolívar	Yondo, Remedios, Cantagallo, San Pablo.		
Alistamiento		Norte de Santander-			

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

jurídico, técnico y de información para declaratoria de nuevas Zonas de Reserva Campesina priorizadas		Caquetá-Meta <sup>66</sup>			
	Montes de María.	Sucre- Bolívar	Ovejas, Chalan, Coloso, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, Tolú Viejo, Carmen de Bolívar, María La Baja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano.	SFF Los Colorados, SFF Mono Hernández,	

Fuente: INCODER, complementado Paredes 2011.

#### Mapa No. 14.



Fuente: Parques Nacionales, 2011.

4. Predios de la Dirección Nacional de Estupeficientes-DNE. Acción aplicada a predios en extinción de dominio producto de las Leyes 785 y 793 de 2002, administrados por la DNE. De estos predios los que tengan vocación agropecuaria, pesquera o forestal serán transferidos al INCODER para el desarrollo de procesos de adjudicación a población campesina o desplazada. Para el periodo 2010-2011 se programó la entrega de 1412 predios.

5. Asuntos Étnicos. Se desarrollarán acciones con pueblos indígenas y colectividades negras así, se transcribe a continuación lo establecido por INCODER (2010):

#### a. Pueblos indígenas:

- “La constitución de 23 resguardos a las comunidades indígenas que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio”. Esto en concordancia con la priorización de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación.
- “La ampliación de 21 resguardos constituidos a comunidades indígenas, el cual aplica cuando las tierras fueren insuficientes para su desarrollo Económico y cultural o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan Tradicionalmente o que constituyen su hábitat. Igualmente hace parte de la priorización de 2009”.
- “La culminación de 16 resguardos que se encuentran en proceso de aprobación por parte del Consejo Directivo en los Departamentos de Nariño (3), Putumayo (3); Tolima (3); Caquetá (1), Choco (4), Quindío (1) y Amazonas (1)”.

<sup>66</sup> En reunión del 14 de marzo de 2011, de INCODER y Parques Nacionales, se menciona que las zonas priorizadas para intervención eran Putumayo, Uraba, Macarena, Mojana, Montes de María y Catatumbo, se concertó que se analizaría la forma de trabajo conjunto en dichas zonas.

- b. Titulación Colectiva a Comunidades Negras: Se programo que ha diciembre de 2010 el INCODER titularía colectivamente siete (7) Títulos colectivos (3 en Choco, 3 Valle del Cauca y 1 en Bolívar), provenientes de los procesos realizados por la subcomisión de la Consultiva Mayor de Alto Nivel.

#### **K. Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014: Hacia Una Colombia Pluriétnica y Multicultural con Prosperidad Democrática.**

Plantea seis principios de actuación enfoques diferencial, regional, acción sin daño<sup>67</sup>, equidad racial y acción afirmativa, sostenibilidad<sup>68</sup> y equidad de género. Concibe la relación armónica con la naturaleza como “el territorio y el aprovechamiento sustentable de los recursos del bosque, del mar, del suelo, del subsuelo, el agua, el aire y del paisaje”. Manifiestan como ante la necesidad de saldar las discrepancias existentes en el concepto de territorio entendido por las comunidades negras desde una visión colectiva integral (material e inmaterial) y por el Estado como una unidad económica, se creo la figura de territorio colectivo para referirse a las tierras en las cuales las comunidades negras ejercen sus derechos. Sin embargo en los territorios colectivos existen diferentes formas de propiedad, originadas en procesos de titulación individual anteriores a la Ley 70 de 1993, o al reconocimiento individual o familiar realizado por la Junta del Consejo Comunitario. En el documento se plantean dos definiciones de especial interés para el abordaje del tema de tierra y territorio, estas son:

- **Territorio Ancestral:** “Es el espacio tangible e intangible que han ocupado las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para ejercer y proyectar su ser, significa para las Comunidades Negras, la ocupación histórico cultural que tienen de un territorio determinado, el cual les ha permitido reelaborar consuetudinariamente sus relaciones socio-afectivas, de producción y transformación del medio físico de ese territorio y los recursos espirituales y materiales que este les ha ofrecido. La ocupación y uso del territorio trasciende las figuras de tierra baldía y de propiedad colectiva”.
- **Prácticas Tradicionales de Producción:** Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las Comunidades Negras para garantizar la permanencia en el territorio, la conservación de la vida y el desarrollo auto sostenible

Plantean como el reconocimiento de constitucional y legal de territorios colectivos opera en tierras baldías, situación compleja, en razón a que deja por fuera cascos urbanos y ocupaciones ancestrales. Unido a esto, la inequidad existente, ya que las comunidades negras no fueron elevadas como Entidades Etnico Territoriales.

---

<sup>67</sup> Definido como el respeto total y absoluto de los preceptos ancestrales que sustentan el imaginario cultural de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera

<sup>68</sup> Entendida como permanencia de las acciones del Estado en el largo plazo.

En el documento se plantea una posición antagonica e irreconciliable entre comunidades negras y Parques Nacionales en razón al “tratamiento desigual a territorios colectivos de igual significado para la sostenibilidad de la naturaleza tradicionalmente se aprecia y conceptualiza lo tangible del medio ambiente, mucho más reciente es la conceptualización sobre los servicios ambientales, dando una categoría diferente de valorización de estos territorios donde la diversidad biológica solo se sustenta en la diversidad cultural”.

En términos ambientales definen desde el sector de la innovación cuatro programas política de Pago por Servicios Ambientales fundamentado en los territorios colectivos como mecanismo de conservación del medio ambiente y generación de ingresos para la población afrocolombiana, 2. aprovechamiento y transformación de los recursos forestales , 3. Valoración y protección de la Biodiversidad para identificar principios activos y recursos genéticos con el concurso del conocimiento ancestral, 4. incentivar el desarrollo de actividades productivas en los bosques

#### **L. Programa de formalización de la propiedad rural- MADR-**

La informalidad<sup>69</sup> en la tenencia de la tierra en Colombia es un flagelo que aqueja al 40% de los predios rurales, esta situación genera incertidumbre en los derechos y facilita los procesos de expropiación, despojo o la usurpación de los derechos de propiedad.

En el marco del programa de formalización se creara una Comisión Intersectorial (Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y de Justicia, IGAC, Acción Social, DANE, INCODER, Federación Nacional de Departamentos) que contribuya a la definición de los procedimientos para titular baldíos de forma àgil, el desarrollo de instrumentos de planificación y control de la actividad. Para tal fin se definieron como objetivos del programa:

1. Regularizar derechos de propiedad 150.000 familias.
2. Modernizar proceso formalización
3. Art.9 Ley 160/1994 ocupación de baldíos con ZRC
4. Auto 008 de 2009 titulación a despojados
5. SIG registro de tierras restituidas y formalizadas
6. Formar jueces, péritos agrarios y técnicos (reconocimiento predial y agrimensura)
7. Diseñar estrategias económicas, legales y administrativas para incentivar el registro.
8. Campañas de comunicación registro predial

La formalización de la propiedad rural operará en predios en las siguientes condiciones de propiedad:

---

<sup>69</sup> El no registro de la propiedad.

1. Posesión: La persona sin título válido de propiedad es poseedor de un predio ajeno o heredero de una sucesión ilíquida
2. Ocupación: Sobre un baldío (terrenos que carecen de dueño)
3. Falsa tradición: El artículo 7º del Decreto-ley 1250 de 1970 permite inscribir en el Registro de Instrumentos Públicos, la enajenación de inmuebles o derechos incompletos o sin antecedente propio. Se recibe el bien de quien no era titular del derecho de dominio. Títulos precarios, no transfieren propiedad
4. Títulos no registrados: Se tiene una escritura pública, una sentencia, o una resolución de adjudicación, pero no se ha registrado.

## **M. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada -PPTP-. Acción Social**

Política de Atención a la Población Desplazada

Fundamentados en la Ley 387/97 “Atención al Desplazamiento Forzado Interno” y el Decreto reglamentario 2007 de 2001, la Red de Solidaridad Social<sup>70</sup> y ACNUR, formularon y gestionaron ante USAID, Banco Mundial y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional – ASDI-, un proyecto para la protección de derechos patrimoniales de la población desplazada que ejecuto su primer fase entre 2002-2005, donde se dio la declaratoria de zonas en afectadas o en riesgo de desplazamiento y elaboración de listados de predios protegidos, reconocidos y registrados.

Dando continuidad a las gestiones se desarrollo una segunda fase entre diciembre de 2005 y 2008, durante la cual se logro aplicación de medidas de protección, diseño y transferencia institucional de rutas de protección colectivo e individual, propuesta de protección a los derechos territoriales étnicos, operativización de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA-, asesoría, acompañamiento a comunidades afectadas e instituciones con competencia, elaboración de estudios de zonas de protección ambiental, territorios de grupos étnicos y tierras productivas, elaboración mapas sociales, estudios sobre tipos de despojo, entre otros.

La tercera fase del proyecto inicio en diciembre del 2008 y se ha concentrado en la disminución del riesgo de empobrecimiento de la población desplazada y promover el goce de los derechos de propiedad, a partir, de un enfoque diferencial y preventivo de la aplicación de medidas de protección patrimonial que se encuentra en ejecución en Antioquia, Caribe (Atlántico, Bolívar, Magdalena, Córdoba y Sucre), Guajira y Cesar, Norte de Santander-Arauca, Centro (Bogotá, Cundinamarca y Meta), Chocó, Santander-Magdalena Medio, Nariño, Tolima-Huila, Valle del Cauca-Cauca, Putumayo y Guaviare.

---

<sup>70</sup> Hoy Acción Social.

El Proyecto había planteado como retos la incidencia en políticas públicas, la institucionalización de los instrumentos y procedimientos de restitución y la implementación de rutas de protección, prueba superada con la expedición de la Ley 1448 de Reparación Integral a las Víctimas por Conflicto Armado Interno y con la próxima creación del Programa de Restitución de Tierras en el seno del MADR.

## VI. Procedimientos de tierras

### A. Calidad de los derechos sobre tenencia de la tierra y el territorio

Existen cuatro relaciones jurídicas a partir de las cuales se pueden ejercer los derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra estos son:

- **El derecho de dominio o propiedad (individual o colectiva):** definido como el derecho que se ejerce sobre un bien –mueble o inmueble-, con el fin de usarlo, obtener sus frutos y disponer libremente de él, con las limitaciones establecidas en la constitución y la Ley. La titularidad de la propiedad se concreta con el certificado de libertad y tradición.
- **Posesión:** Derecho que posee la persona que explota la tierra permanentemente y por tiempo determinado, con el ánimo de señor y dueño pero sin reconocer propietario.
- **Ocupación:** Es la mera expectativa que tiene la persona que explota un predio baldío perteneciente al Estado, de ser adjudicatario del mismo. En el código civil en el artículo 685 también lo define como el medio para adquirir el dominio de lo que no pertenece a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o el derecho internacional, así mismo en el artículo 686 reconoce la caza y la pesca son especies de ocupación mediante el cual se adquiere el dominio de los animales bravíos.
- **Tenencia:** Persona que usa y explota el bien, pero reconoce a un tercero con un mejor derecho (propiedad, posesión u ocupación).

### B. Procedimientos administrativos agrarios

#### 1. Procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

En el Decreto 2666 de 1994 “se reglamenta el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”, allí se establece en el Art.1 la competencia de INCODER de administrar las tierras baldías de la nación; función bajo la cual puede adjudicarlas, celebrar contratos, crear reservas y adelantar procesos de colonización. O tomar medidas jurídicas o administrativas ante la indebida ocupación, apropiación de tierras baldías o incumplimiento en las condiciones de adjudicación, en el marco de lo cual puede reversar títulos adjudicados o determinar la caducidad de contratos. También define en su Art.3 que la adquisición de propiedad de baldíos adjudicables solo es posible mediante título traslativo de dominio expedido por el INCORA.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Los requisitos para adquisición de terrenos baldíos por parte de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas se fundamentan en la demostración de la explotación de las 2/3 partes del predio y una ocupación superior a cinco años (Art8). En el Art.9 se determina que son baldíos inadjudicables las zonas amortiguadoras de Parques Nacionales declaradas, los cinco kilómetros alrededor de explotaciones de recursos naturales no renovables, las áreas donde estén establecidas comunidades indígenas –solo podrán ser adjudicadas estos baldíos para la conformación de resguardos indígenas-.

Se definen cuatro tipos de procedimientos en este Decreto:

- Para titulación de terrenos baldíos (Capítulo V)
- Reversión de la adjudicación de baldíos (Capítulo VIII)
- Reversión de la adjudicación de baldíos (Capítulo IX)
- Recuperación de baldíos indebidamente ocupados (Capítulo X).

## **2. Procedimientos de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras.**

El Decreto 2363 de 1994, reglamentó “los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras”. En el artículo 1 otorga la competencia al INCORA (Hoy INCODER) de adelantar los procesos de:

- a. Clarificación de la situación de las tierras con respecto a la propiedad para 1) Determinar que tierras pertenecen al Estado y establecer si han salido o no de su dominio para facilitar el saneamiento de la propiedad privada. o 2) Establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas, acorde con las normas que los rigen.
- b. Delimitar o deslindar las tierras pertenecientes a la Nación, de las de propiedad privada de los particulares.
- c. Deslindar las tierras de propiedad de los resguardos indígenas, y las adjudicadas a las comunidades negras, conforme a la Ley 70 de 1993, de las que pertenecieron a los particulares.
- d. Regular el uso y manejo de los playones y sabanas comunales.

Para cada uno de ellos se establecen los requisitos y fase específicas que pueden consultarse en el Decreto.

## **3. Procedimientos para la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios.**

En el Decreto No. 1032 de 1995. “Por el cual se reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994”.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

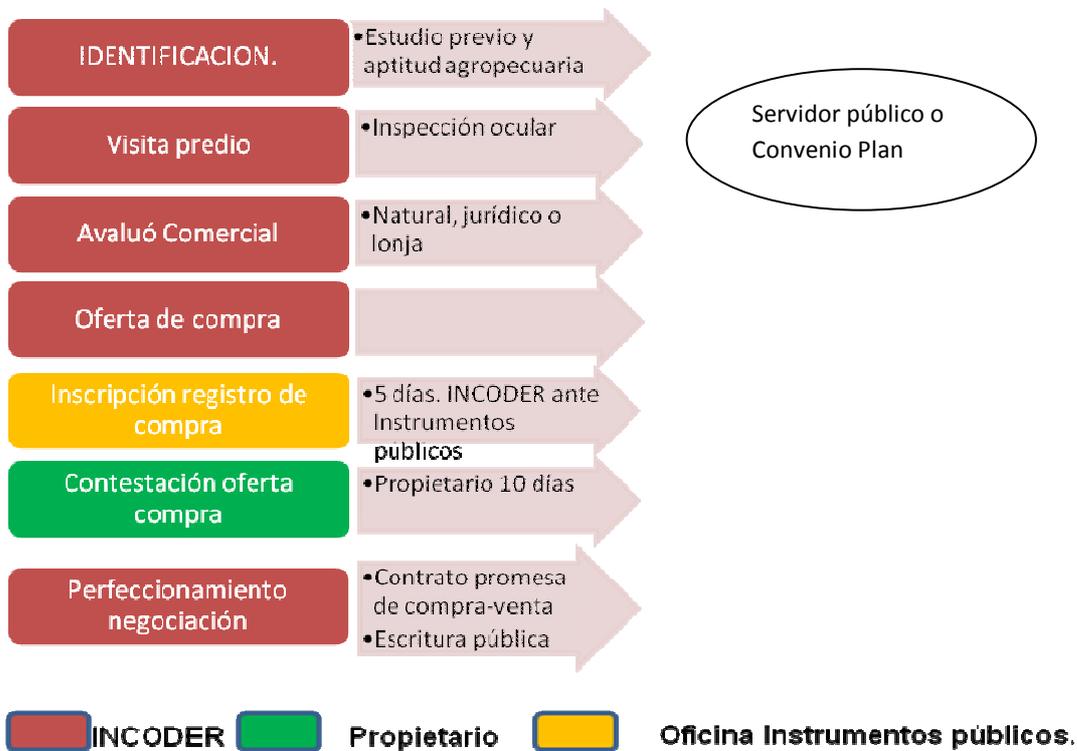
#### 4. Procedimiento de adquisición directa de tierras por INCODER

En el artículo 12 de la Ley 160 de 1994 se establecen entre otras funciones del INCODER el desarrollo de programas para la adquisición de tierras mediante negociación directa y en el artículo 31 define “decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública, únicamente en los siguientes casos:

- a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;
- b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;
- c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

También establece en el numeral 18 la función de estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades

En el artículo 32 establece el procedimiento para la adquisición directa de tierras por INCODER que se visualiza en la gráfica No. 5



Gráfica No. 5

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## ***Capítulo 2. Lineamientos de política y plan de acción***

### **“ tierras y territorios Parques Nacionales”**

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## I. Los 10 principios de política de tierras y territorio en Parques Nacionales

1. Se reconoce que el tema de ocupación de tierras en áreas protegidas es:
  - Producto de problemas estructurales del contexto Colombiano que exceden la misión de Parques
  - Un tema complejo y multidimensional social, político, económico y ecológico
  - Heterogéneo a nivel regional
2. Tierras y territorio tema transversal en la planeación del manejo de áreas protegidas y gestión del SINAP.
3. El pilar de la efectividad en el tratamiento de tierras requiere el trabajo coordinado, armónico y complementario interinstitucional fundamentado en el reconocimiento y respeto de competencias.
4. Gestionar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra y el acompañamiento integral al proceso es un tema estratégico.
5. Información oficial, actualizada y a escala adecuada fundamento para toma de decisiones.
6. La participación directa de los actores sociales, comunitarios e institucionales es indispensable en el diagnóstico, diseño, operación y evaluación de procesos de resolución de conflictos por tierras en AP.
7. Las áreas protegidas contribuirán al cumplimiento compromisos Convenio 169 OIT (1987), Declaración de las Naciones Unidas Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y legislación nacional.
8. Armonización entre derechos de ambiente y derechos humanos.
9. Las áreas protegidas son nodos de la estructura ecológica principal y determinantes del ordenamiento territorial por tanto contribuirán a prevenir, mitigar o resolver conflictos por tierra y territorio.
10. La Política de Tierras en Parques Nacionales es una sola de carácter multiescalar y con operativización diferenciada por región y área protegida.

## II. Estrategias de intervención

El plan de acción propone la combinación y complementariedad de estrategias de tipo político, técnico, jurídico y económico, que busquen a nivel nacional la inclusión de la ocupación de áreas protegidas como un tema prioritario en los procesos de estructuración o reforma normativa, en el diseño e implementación de instrumentos de planeación que orientan los procesos de

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

ordenamiento territorial, desarrollo sectorial y planeación ambiental de obligatorio cumplimiento por diferentes actores sociales e institucionales, la asignación de recursos económicos, humanitarios y técnicos para implementación de iniciativas de tierras y territorios en áreas protegidas; de forma simultánea a nivel local se concretara la aplicación de los instrumentos antes mencionados, de manera participativa, legítima y contextualizada con actores sociales específicos en el desarrollo de procesos de reubicación voluntaria y acompañamiento, todo lo anterior con el fin de promover decisiones que permitan prevenir, mitigar o reparar los procesos de ocupación de las áreas protegidas.

**Estrategia Política:** Acciones que busquen la inclusión del tema de ocupación de áreas protegidas en desarrollos legislativos y normativos, diseño e implementación de instrumentos de planeación ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo sectorial, la consolidación de la coordinación interinstitucional en la asignación de recursos (económicos, técnicos, humanos) para el desarrollo de procesos de prevención, mitigación, recuperación de tierras y procesos de reubicación de población del interior de los Parques hacia zonas aledañas y el acompañamiento con programas de reforma agraria.

**Estrategia técnica:** Acciones tendientes a generar información oficial, disponible, confiable y verificable a escala adecuada para la toma de decisiones y como insumo en los procesos de tierras; Definir lineamientos, estándares y procedimientos que permitan orientar la inclusión, gestión, acompañamiento, seguimiento y evaluación del tema de ocupación de tierras áreas protegidas en la planeación del manejo de Parques Nacionales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que contribuyan a prevenir o mitigar las presiones generadas por la ocupación de áreas protegidas que impactan la integridad de los valores de conservación de las áreas o que incrementan el conflicto socio ambiental; Desarrollar procesos de formación que fortalezcan las capacidades de autoridades ambientales, actores sociales e institucionales para trabajar en el tema de ocupación de áreas protegidas.

**Estrategia económica:** Acciones tendientes a gestionar recursos de cooperación internacional y nacional a procesos integrales de tierras y territorios en áreas protegidas; gestión de la asignación de recursos con destinación específica para la resolución de la problemática de ocupación de áreas protegidas y el acompañamiento a procesos integrales de reubicación del Presupuesto General de la Nación en el Ministerio de Hacienda; Identificación de problemáticas para gestión u operativización de recursos para el tema de tierras y propuestas de solución; Inclusión del tema de ocupación de tierras en los portafolios de ostión de proyectos nacionales e internacionales.

**Estrategia Jurídica:** Acciones tendientes a determinar o clarificar los derechos de propiedad de los ocupantes del interior de Parques Nacionales; Elaborar términos de referencia estandarizados para realización de estudios técnico-jurídicos de títulos en áreas protegidas; Analizar y evaluar el impacto de actos administrativos en la ocupación de áreas del Sistema de Parques; Elaborar propuestas de articulado sobre áreas protegidas para inclusión en proyectos legislativos o normativos; Desarrollar estudios armonización derechos humanos y derechos ambiente

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

## **Caso No 7. Consideraciones Andes Nororientales Sobre Tierras**

### **LEY DE TIERRAS**

Por: Libardo Suárez

Administrador PNN Yariguies

La experiencia actual de la Dirección Territorial Andes Nororientales sobre el tema de la ocupación de Baldíos no Adjudicables e igualmente en términos generales con los procesos de saneamiento predial al interior de las áreas naturales protegidas, hoy con importantes experiencias como son el PNN El Cocuy, SFF Guanenta Alto Rio Fonce y el PNN Serranía de Los Yariguies, permite observar que dentro de las declaratorias de áreas protegidas sus superficies no han sido excluidas de los procesos sistemáticos de colonización y usurpación de baldíos con conocimiento o sin él, incluso por parte de la institucionalidad; de sus limitaciones, sin embargo en muchos ámbitos sociales se viene considerando como fuente potencial de desplazamiento técnico y/o migraciones internas de poblaciones desde áreas estratégicas hacia otros polos de desarrollo local dentro de las jurisdicciones municipales que incluyen; así pues, es importante avanzar en definir:

1. Criterios para la definición y conceptualización de víctima y desplazado.
2. Cuáles son las tierras susceptibles con las que el Estado resarcirá la condición de víctima, solo las de los negocios del narcotráfico, por extinción de dominio. Hay consideraciones con respecto a aquellas tierras de reservación especial y estratégico, como las que configuran el sistema nacional de Parques, pero también todas las expresiones regionales y locales que son la base del SINAP.
3. Existe un vacío en el reconocimiento a ocupantes de los Baldíos de la Nación, por lo menos en las áreas naturales protegidas, incluso las resoluciones internas de la unidad no abordan el tema lo desconocen o excluyen.
4. La determinación de nuevas áreas naturales protegidas, debe contener una certificación de baldíos con esta declaratoria que involucre dichos territorios, su nomenclatura, su identificación sus características y ubicación y lo más importante el estado de ocupación, debiéndose por ende instar a la institucionalidad responsable, a que haya precisión frente a la información que manejan, ya que lo que se observa es que los procesos de declaratoria no poseen certificaciones sobre la condición y el estado de la tierra baldía objeto de reservación.
5. Hay limitación en el desarrollo de procesos de conservación catastral por parte de la institucionalidad lo cual ha venido generando niveles significativos de irresponsabilidad, que han llevado al traste la veracidad de la información y ha posibilitado un desfase en datos regionales y locales y su condición ha permitido la usurpación de tierras valiosas con valor estratégico transgrediendo el valor de la superficie y en desmedro del contenido estratégico de la propiedad y limitando la bienes de uso público y llevando ecosistemas a niveles de insostenibilidad que son en gran medida detonantes de tragedias anunciadas ya que la estructura ecológica desde la propiedad ha sido alterada. .
6. Se hace necesario y se debe posibilitar el saneamiento o compra de predios con veinte (20) años de tradición, se supone que como institución somos garantes de la Constitución Política, siendo un derecho, el libre acceso a la propiedad, uno de ellos.
7. Consideramos, que cuando en un proceso de saneamiento, el estudio de la cadena traslaticia, determina una falsa tradición, es decir que su origen proviene de ocupantes en tierras baldías de la Nación, el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución se está

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

vulnerando, al encontrarse estos en la actualidad dentro de bienes No Adjudicables. Pues como lo ha determinado la Corte Constitucional, si bien es cierto el derecho no se pierde, si se limita, de acuerdo al Artículo 63 de la constitución al contemplar los Parques Nacionales como bienes imprescriptibles, inembargables e inalienables.

8. Creemos necesario que deben modificarse, el artículo 3 de la Ley 200 de 1936 y el 48 de la Ley 160 de 1994, o establecer una transitoriedad en la norma frente a la determinación o clarificación de la propiedad privada, ya que si bien la ley estipula que “para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado, que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, donde consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”, lo anterior no es aplicable respecto de terrenos no Adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público. Por lo tanto si dentro de las áreas protegidas existen inmuebles rurales que si bien no tienen el título originario expedido por el Estado, si poseen títulos debidamente inscritos que acreditan la cadena traslativa de dominio por más de 20 años y con anterioridad a la creación del Parque Nacional Natural, el Incoder no podría entrar a realizar un proceso de clarificación de la propiedad Privada, al encontrarse éstos dentro de un área protegida, es decir dentro de un terreno No Adjudicables; allí se crean situaciones que imposibilitan o limitan de manera efectiva la administración, gestión, manejo y conservación de las áreas naturales protegidas y que evidentemente han sido generadoras de un sin número de conflictos de orden social que han obstaculizado la protección de áreas y ecosistemas estratégicos para la nación. Me parece importante que empecemos a acortar las distancias y diferencias entre lo que nosotros denominamos estratégico y lo que significa estratégico para las comunidades locales, es fundamental que se cierre toda interpretación a que solo las concepciones técnico científicas sean las que primen y que se privilegie la concepción del valor de la tierra desde la integralidad no solo ecosistemica sino que el ámbito social cobre una especial relevancia.
9. Cualquier iniciativa que debamos establecer desde el marco de la Ley, debe determinar una responsabilidad explicita para el INCODER frente al desarrollo de actividades de control y vigilancia de los baldíos ya sean Adjudicables o inadjudicables, además de la responsabilidad que advierte el no tener una base de datos organizada y debidamente compartida con las regiones, así como el control espacial de los bienes puestos bajo su custodia y responsabilidad o corresponsabilidad ya que estas información su validez debe permear todos los procesos de planificación en la región y en la localidad, ya que la información también tiene un valor patrimonial.
10. Creemos que debe darse el mismo tratamiento, tanto a las expectativas de socializar el libre acceso a la propiedad para el desarrollo económico, y los propósitos de y para la declaratoria de áreas naturales protegidas dentro del SINAP con el argumento de uso público pero también como soporte futuro para el desarrollo social de la nación. Debería por lo tanto, haber una relación directa entre las Metas y Prioridades de Conservación con el estado y ubicación de Bienes Baldíos Estratégicos para la Conservación. Crear un Banco de Tierras para la Conservación en el marco del SINAP debería ser un compromiso de la nación.
11. Creemos que las observaciones de ajuste a la Ley 160 de 1994 deben ser consideradas también para zonas aledañas a las áreas naturales protegidas o de amortiguación. Revisar el artículo 67 de la Ley 160-94 para que defectos hacia el futuro de la norma puedan ser superadas y garanticen y fortalezcan la consolidación de una estrategia como el SINAP dentro de la política de conservación de la nación.
12. Las figuras de relocalización o cualquier otra solución a la ocupación de áreas con valor estratégico para la conservación debe considerarse, no solo programas específicos como, el de Consolidación, ya que es excluyente ya que las problemáticas son generalizadas en el País, sino que debe ser más universal sus efectos en la medida en que existen otras figuras de conservación dentro del SINAP y a ellas estos procesos podrían apoyar y ser fundamentales en soluciones reales.

13. Es necesario que se dé claridad jurídica frente a la posibilidad que Departamentos, Municipios y Corporaciones Autónomas, puedan adquirir predios para la conservación de la Biodiversidad, creo que debemos generar un fenómeno frente a salvaguardar lo estratégico como una medida de choque frente a cambio climático y las regiones y localidades tienen mucho que aportar. Por lo tanto, ante la imposibilidad de modificar el artículo 48 de la Ley 160-94; el facultar a otras instituciones del estado para que compren predios para ceder a la conservación, siempre y cuando sea para la conservación y uso público, creo que esta podría ser una forma para empezar a connotar la conservación en los ámbitos de la economía.
14. Es necesario que MAVDT – UAESPNN asuman una responsabilidad en los procesos de clarificación de la propiedad privada al interior de áreas naturales protegidas dentro del SINAP, dada su especificidad y el interés.
15. Debe instarse a que se ajusten y sobrepongan transformaciones de las normas de acuerdo a los cambios y variaciones de la problemática medioambiental y climáticos, así como a las necesidades de las comunidades pero igualmente su responsabilidad en el mantenimiento de condiciones especiales de los ecosistemas.
16. El Modelo y los Planes de Desarrollo de diferente orden deben considerarse como una locomotora o cualquier otro vehículo, no solo para responder a intereses de orden sectorial sino a consideraciones de estado como lo es la Conservación del Patrimonio Natural, debemos entender la conservación como una inversión para el presente y tabla de Salvación para el futuro y no como un Gasto.
17. En cuanto a la adjudicación de tierra para la conservación privada, consideramos importante, pero creemos debemos explorar el tema dentro del marco de mecanismos económicos para la conservación, una forma de incentivar la conservación puede ser esta. Igualmente que en este propósito debemos buscar el asignar una consideración de carácter económico a la conservación para que sea la definitiva y determinante como cualquier sector dentro del marco del desarrollo sostenible. El Estado debe definir y determinar que tan vertebral debe ser la conservación para edificar y soportar un modelo de desarrollo, cualquiera que sea, si la minería es un motor, que lugar deben ocupar los ecosistemas estratégicos para la conservación de la Biodiversidad y la producción y mantenimiento de los bienes y servicios ambientales asociados, así como que tan patrimonial continúa siendo la cultura dentro de estos propósitos. Creemos que es hora de encauzar el desarrollo desde todos los ámbitos porque el hombre ha venido encontrando los límites reales de los recursos naturales, la consideración de inagotabilidad, no existe y somos vulnerables.
18. Finalmente creemos que toda iniciativa que involucre el tema de Tierras y la Formalización de la Propiedad debe dar y orientar respuestas, para que se restablezcan las relaciones del ciudadano con la tierra y que una de sus propiedades también determine la conservación como un elemento fundamental para el desarrollo y que quienes estando en ecosistemas de alta significancia y valor para la conservación de los bienes patrimoniales de todos los colombianos, puedan tener un reconocimiento no solo económico sino social por su condición.

### **III. Procedimiento de tierras y territorio al interior de Parques Nacionales (Ver Anexo No.)**

### **IV. Criterios para la priorización de compra de predios en Parques Nacionales (pendiente)**

### **V. Plan de Acción**

Esta propuesta de Plan de acción parte de la distinción entre los términos tierra y territorio, de la diversidad en la percepción, apropiación y uso de los recursos naturales asociados a la tierra y el territorio por parte de los diferentes actores sociales, formas y procedimientos de titulación (individual o colectiva), así mismo, reconoce la existencia de avances desde las diferentes unidades de decisión, escalas de trabajo y en diferentes momentos de gestión del Sistema de Parques Nacionales, por ello recoge o sintetiza algunas de estas iniciativas o propone acciones complementarias a las ya implementadas. El Plan está compuesto por unos principios de política de tierras y territorio, define estrategias de intervención, plantea el procedimiento interno de tierras y territorio en Parques Nacionales, propone criterios para la priorización de compra de predios y por último plantea unas conclusiones y recomendaciones para la gestión de tierras. Ver Tabla No.11



**Tabla No. 11 Plan de Acción para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales**

Estrategia	Objetivo	Actividad
Política	Definir y adoptar formalmente la política de tierras y territorio en áreas protegidas, como medida de prevención, mitigación y gestión efectiva para la resolución de la ocupación de tierras al interior de áreas protegidas	Directiva nacional que formaliza la inclusión del tema de tierras en la planeación del manejo del Sistema de Parques Nacionales.
		Gestión de la inclusión del tema de tierras y territorio en agendas sectoriales interministeriales.
		Asignación de recursos del PGN para la gestión del tema de tierras de los Parques.
		Formalización de la creación del comité nacional de tierras de Parques Nacionales conformado por delegado Dirección Parques, Subdirección Técnica, Subdirección Administrativa (predios), Direcciones Territoriales, Representantes de administradores de áreas protegidas y Oficina Jurídica.
		Gestión de la participación formal y permanente de Parques en los procesos de revisión y formulación de POT.
	Liderar la inclusión y posicionamiento de la resolución del tema de ocupación de tierras en áreas protegidas en instrumentos legislativos, de política, ordenamiento territorial y planeación, como una medida de ordenamiento ambiental territorial en cumplimiento a las competencias institucionales del Sistema Nacional Agrario con el concurso del SINA.	Consolidación de alianzas estratégicas interinstitucionales para el financiamiento de compra de tierras en procesos de saneamiento predial, reubicación voluntaria de población del interior de los Parques hacia zonas aledañas y acompañamiento integral del proceso con programas de reforma agraria (titulación predial, subsidios, vivienda rural, crédito y asistencia técnica).
		Revisión del cumplimiento de los compromisos establecidos, tiempos, procedimientos, productos y ejecución presupuestal como medida de mejoramiento que potencialice la suscripción y ejecución efectiva de convenios interinstitucionales.
		Continuidad en la participación en instancias técnicas y legislativas interinstitucionales de formulación o reformas jurídicas de Ley Agraria y de Desarrollo Rural, Ley 919 de 1989, Resolución 293 de 1998, aplicación de la Ley 1448 de 2011, reglamentación de uso del suelo rural, determinantes ambientales y estructura ecológica principal.

		Inclusión de la política de información de Parques el tema de catastro predial
		Gestión para la asignación por parte de Ministerio de Hacienda, Presidencia de la República en el Plan Nacional de Consolidación, Programas Nacionales del MADR, INCODER, de recursos con destinación específica para la resolución de la ocupación de tierras en áreas protegidas.
Técnica	Generar información oficial, disponible, confiable y verificable a escala adecuada para la toma de decisiones sobre ocupación de las áreas protegidas	Diseño conjunto IGAC-Parques Nacionales modulo Sistema nacional catastro predial de áreas protegidas según estándares ICDE.
		Definición de estándares y formatos de recopilación, procesamiento, almacenamiento y distribución de información predial en SI Parques y SINAP. Con base en los avances de procesos existentes (Macarena, Paramillo, Catatumbo, Salamanca, Colorados, entre otros).
		Diseño e implementación conjunta con IGAC de proceso de formación de péritos para el avalúo catastral y visita ocular en áreas protegidas.
		Diagnostico actualizado de la ocupación al interior de áreas protegidas.
		Elaboración censo predial de cada área protegidas según estándares nacionales.
		Levantamiento predial y verificación de límites y amojonamiento.
		Acompañamiento a avalúos catastrales y visitas oculares a IGAC.
		Inventario y especialización de baldíos de la nación al interior de áreas protegidas.
	Orientar los procesos de planeación del manejo de áreas protegidas que contribuyan a la disminución de las presiones generadas por la ocupación de tierras que pone en riesgo la integridad de los valores de conservación y que incrementan los conflictos socio ambientales.	Realización de un evento nacional sobre ocupación de tierras en áreas protegidas donde se analice de forma integral los procedimientos, impactos de gestión de procesos de ocupación desde un contexto histórico se proponen los siguientes casos como ponencias centrales: SFF Los Colorados área en casco urbano, realinderación y titulación de predios en el Vipis área costera, declaratoria o ampliación de áreas protegidas (SFF Mono Hernández, Yarigües, Purace), proceso de saneamiento integral del PNN La Paya, creación de la Zona de Reserva Campesina Pato Balsillas, el ordenamiento territorial en un Parque rodeado de figuras de conservación Macarena, un área inmersa en las zonas de consolidación Paramillo, Sanquianga y Farallones con el tema de territorios colectivos, SNSM, Alto Fragua Indiwasi y Cahuinari territorios indígenas, Galeras y Nevado del Huila con el tema de riesgo.

		Definición de principios, criterios y procedimiento para la inclusión, gestión, acompañamiento, seguimiento y evaluación del tema de ocupación de tierras en áreas protegidas.
		Definición de los lineamientos técnicos, procedimientos y momentos estratégicos para la participación efectiva de los Parques en los procesos de revisión, ajuste o formulación de POT (determinantes ambientales y estructura ecológica principal, Decreto 3600 territorio rural) que garantice el reconocimiento, concreción y financiamiento de los componentes de ordenamiento y estratégico de los planes de manejo.
		Desarrollo de procesos de formación que fortalezcan las capacidades de autoridades ambientales, actores sociales e institucionales para trabajar en el tema de ocupación de áreas protegidas.
Gestionar la titulación de baldíos ubicados al interior de Parques a nombre de UAESPNN.		Inventario de baldíos de la nación al interior de las áreas del SPNN
		Restitución de baldíos al interior de Parques a dominio de la nación
		Titulación de baldíos de nación a Parques Nacionales y registro de los mismos antes las oficinas de instrumentos públicos.
Desarrollar interinstitucionalmente procesos de reubicación voluntaria y		Compra de predios para propietarios con justo titulo dentro de áreas protegidas o de mejoras a poseedores
		Gestión de inclusión o participación de población habitante al interior de áreas protegidas como beneficiarios en la aplicación de los programas de formalización del MADR, restitución a víctimas
		Gestionada la articulación y acompañamiento de la población reubicada en los programas de reforma agraria (asistencia técnica, crédito, vivienda rural, incentivos) del Sistema Nacional Agrario.
		Procesos de reubicación voluntaria de la población de las áreas protegidas
Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación técnica de los procesos de		Diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento y evaluación de los procesos de tierra existentes o en los que participe Parques Nacionales.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

	tierras	Acompañamiento a las áreas en los procesos de revisión , ajuste o formulación de POT que garanticen la incorporación del plan de manejo del área y posicione el tema de ocupación de tierras en áreas protegidas en el plan estratégico del POT.
		Evaluación técnica de los productos, procesos e identificación de limitantes en la ejecución de convenios.
		Evaluación técnica de los avances e impactos de la inclusión del tema de ocupación de tierras en áreas protegidas en los planes de ordenamiento territorial.
Jurídica	Determinar o clarificar los derechos de propiedad de los habitantes al interior de Parques Nacionales	Elaboración términos de referencia estandarizados para realización de estudios técnico-jurídicos de títulos en áreas protegidas del SPNN.
		Establecimiento de procedimientos para los procesos de saneamiento y compra de tierras y mejoras <sup>71</sup>
	Gestionar la inclusión de la resolución del tema de ocupación de áreas protegidas en instrumentos normativos o legislativos.	Monitoreo, análisis y evaluación del impacto de actos administrativos en la ocupación de áreas del Sistema de Parques.
		Participación en los equipos técnicos interinstitucionales encargados de la formulación o ajuste de instrumentos normativos y legislativos.
		Elaboración propuestas de articulado sobre áreas protegidas para inclusión en proyectos legislativos o normativos.
		Desarrollar estudios armonización derechos humanos y derechos ambiente
	Revisión y análisis jurídico de los puntos reseñados en el caso de estudio No.5 del presente documento. Y elaboración de una propuesta jurídica para la participación de Parques en los procesos de restitución de la Ley 1448 de 2011.	
Económica	Gestionar interinstitucionalmente los recursos para el desarrollo de procesos de saneamiento, reubicación y	Elaboración de propuesta para la gestión de la asignación de recursos con destinación específica a la solución de la ocupación de tierras en áreas protegidas del Presupuesto General de la Nación ante el Ministerio de Hacienda, DNP, MADR, MIJ y programas especiales de Presidencia de la Republica.

<sup>71</sup> Existe una propuesta elaborada por el área de predios de la SUAF, que está en revisión y para retroalimentación.

	acompañamiento de cooperación internacional y nacional a procesos integrales de tierras y territorios en áreas protegidas.	Inclusión del tema de ocupación de tierras en los portafolios de gestión de proyectos nacionales e internacionales.
		Suscripción de “convenios plan” con entidades territoriales, asociaciones de municipios para la resolución de la ocupación de áreas protegidas en el marco del actual PND.
	Determinar los mecanismos, procedimientos y capacidades en las Unidades de Decisión para la gestión y ejecución de recursos por el tema de tierras en Parques Nacionales.	Evaluación financiera de la ejecución de programas y proyectos de tierras vigentes.
		Identificación de problemáticas para gestión u operativización de recursos para el tema de tierras y determinación propuestas de solución.

## Conclusiones y recomendaciones para la gestión de tierras y territorios en áreas protegidas

La génesis de ocupación de tierras en áreas protegidas es histórica, heterogénea y causada por deficiencias en la estructura agraria, conflicto armado y desplazamiento, desastres naturales, pobreza, coexistencia de diferentes ordenamientos territoriales y desarrollo de procesos productivos sectoriales no concertados; muchos de estos factores son problemas estructurales del contexto colombiano, situación que vuelve recurrente y por ende una realidad cotidiana en la gestión de los Parques el tema de ocupación de tierras o conflictos socios ambientales, también refleja claramente como estos problemas rebasan la capacidad de respuesta de la institución y demuestran que trascienden la misión de la Unidad de Parques, por ello el pilar en el que se sustenta la efectividad en el tratamiento de tierras requiere del trabajo coordinado, armónico y complementario interinstitucional fundamentado en el reconocimiento y respeto de competencias de tal manera que los actores institucionales asuman su responsabilidad sobre la ocupación de tierras en áreas protegidas y la desvinculación de franjas de la población de los servicios del Estado.

Existen experiencias importantes en la gestión del tema de ocupación de tierras que se han constituido en un hito para la gestión del Sistema de Parques tales como el saneamiento integral del PNN La Paya y el retorno de parte de la población luego de diez años de implementada la estrategia, la gestión y acompañamiento en el proceso de declaratoria de la Zona de Reserva Campesina Pato Basillas, sin embargo hoy no podemos entrar por esta zona al Parque, el proceso de ordenamiento territorial regional que viene desarrollandose en el Área de Manejo Especial de la Macarena desde 1989, la aplicación de la ruta de declaratoria de nuevas áreas que analiza la situación y busca disminuir la existencia de predios en el área declarada y la prevención de posibles conflictos, la gestión infructuosa y continuada del PNN Paramillo ante el tema desplazamiento y el posicionamiento del área en el Plan Nacional de Consolidación, entre otras muchas, que merecen ser reconocidas, evaluadas sus impactos y capitalizados sus aprendizajes.

La gestión de resolución de la ocupación de tierras al interior de áreas protegidas es un proceso social que se manifiesta de manera diferente según el tipo de actor social (afrodescendiente, campesino, indígena o propietario privado), las condiciones ecológicas específicas del área protegida y la relación de uso de los habitantes con el territorio y los recursos naturales asociados al mismo. Contexto ante el cual se toman decisiones en un momento histórico determinado de acuerdo a los escenarios políticos, económicos, institucionales y sociales existentes, por todo lo anterior es posible concluir que en los programas, proyectos e iniciativas de tierras que vienen desarrollandose hoy confluyen las oportunidades de política y planeación actuales y los procesos históricos de gestión de cada área protegida. Sin embargo, preocupa que la memoria de los procesos este dispersa, no sistematizada o que se haya perdido, situación que puede ocasionar la ausencia de información clave, deficiencias en la comprensión y por tanto identificación de nudos críticos, propuestas de solución o aprendizajes estratégicos en la evaluación de este tipo de estrategias o la subestimación en los tiempos requeridos para proyectar, gestionar y consolidar Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

este tipo de procesos.

Para la gestión en torno a tierras existen procesos agrarios establecidos formalmente por el INCODER como entidad responsable del tema (para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación, para la clarificación de la propiedad y deslinde de tierras, para la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y para la adquisición directa de tierras por INCODER) en los cuales Parques puede y de hecho ha participado o gestionado; no obstante es necesario que se operen unos procedimientos internos al interior de Parques (p.ej. generación de la información básica oficial de límites de las áreas, información actualizada sobre situación de ocupación al interior del Sistema, entre otros) previos a adelantar acciones conjuntas con el INCODER, esto permitiría participar de forma efectiva y jalonar recursos para estos procesos.

Entonces si bien es cierto el tema de ocupación es de importancia neurálgica para la institución las competencias reposan en las instituciones del Sistema Nacional Agrario, no por ello Parques debe quedarse quieto sino asumir el rol de facilitador y acompañante de las estrategias de desarrollo rural y agrario especialmente para lograr la inclusión de la población ocupante en los servicios del Estado a través de procesos de titulación por fuera de las áreas del Sistema de Parques y con el acompañamiento de los programas de crédito, subsidios, asistencia técnica y vivienda rural por parte de las instituciones responsables. Para ello el tema de tierras debe abordarse desde los enfoques de resolución de conflictos y Estado red. Igualmente debe pensarse en dos ámbitos de gestión dentro del área protegida y fuera de ella, como acciones complementarias que en el mediano y largo plazo garantizan la efectividad y sostenibilidad de los procesos.

Los sectores agropecuario y ambiental están débilmente posicionados en las políticas públicas, prueba de ello es su afectación por las actuaciones del sector minero que pone en riesgo la base ambiental y el sistema agroalimentario nacional, esto se constituye en una oportunidad para la generación, fortalecimiento o replanteamiento de las alianzas existentes. Unido a esto gran parte de la población con la que trabajan las áreas protegidas son campesinos y pequeños propietarios que actualmente no son importante en una estructura agraria bimodal y por ello las políticas agropecuarias los insertan débilmente, entonces ¿cómo posicionar y reivindicar este tipo de población, máxime cuando las áreas protegidas están inmersas en espacios rurales?, fundamental contribuir y participar activamente en la construcción e implementación de propuestas de desarrollo rural para Colombia, Parques tiene los elementos conceptuales, metodológicos y operativos, validados en diferentes ecosistemas con grupos humanos diversos generados en la implementación de sistemas sostenibles para la conservación y propuestas de restauración ecológica que son un aporte sólido para la articulación con el MADR, pero es necesario transferir este conocimiento a los directos responsables de implementar las políticas agrarias y que cuentan con todo el andamiaje institucional y financiero.

Si bien el termino relocalización se ha ido posicionado en Parques Nacionales, es fundamental que se utilice el término adecuado reubicación establecido en la Ley 160 de 1994 y que ha sido adoptado en las diferentes políticas, programas y proyectos de las entidades competentes en el Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

tema de tierras (MADR, INCODER), esto en el actual escenario de proliferación de propuestas de tierras permitirá una mejor interlocución interinstitucional allanando escenarios de negociación. Unido a esto el uso indistinto del término ocupante de área designa un solo tipo de relación jurídica con la propiedad y tal como se ha confirmado en Parques existe un amalgama de situaciones de propiedad ocupantes, tenedores, poseedores y propietarios con justo título. Por ello se requiere el desarrollo de procesos de formación para homologar lenguaje y para tener una posición unificada institucional en los diferentes escenarios de gestión.

Tal como menciona el Ministro de agricultura en la presentación de Ley General Agraria, existen serios problemas de traslape o conflicto entre figuras de conservación ambiental, desarrollo rural, emprendimientos minero energéticos, entre otros, que unidos al inadecuado uso del suelo hecho que se refleja en la subutilización de los suelos con vocación para la producción forestal, o la sobre-explotación por actividades ganaderas (por ello plantearon la liberación de 10.000.000 de há para conservación) o la invasión de áreas de especial importancia ecológica o de conservación. Ante el mal uso del suelo por parte de los diferentes sectores no es conveniente adelantar procesos de reforma agraria al interior de Parques Nacionales sino participar en procesos que conduzcan al ordenamiento territorial.

La falta de claridad en la posesión o propiedad de tierras con justo título dentro de áreas protegidas se ve agravada por los procesos de despojo o abandono de tierras y la usurpación de tierras, producto del conflicto armado, esto genera “el traslape de predios con diferente poseedor y contribuye a la ambigüedad en la definición de derechos de los ocupantes, la ocurrencia de varias reclamaciones sobre un mismo territorio”, entonces como no violar los derechos de unos a favor de “los nuevos ocupantes”. Para resolver esta situación pueden ayudar los censos prediales históricos realizados por las áreas y en la medida que se consolide el Sistema de Registro Único de Áreas Protegidas, y el módulo predial de ocupación de tierras al interior del Sistema de Parques Nacionales, es necesario cotejar la información con la del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas (RUPTA), esto con el fin de determinar y evaluar en el tiempo el tema de afectación en la ocupación de las áreas protegidas por procesos de desplazamiento.

Debido a lo anterior y pese a que el tema de Parques Nacionales fue eliminado en última instancia en la aprobación de la Ley 1448 de 2011 sobre restitución y reparación de víctimas por desplazamiento, es primordial trabajar de la mano con el Programa de Tierras de Acción Social y el Ministerio de Agricultura, para gestionar el apoyo de estas instituciones en los procesos de elaboración actualización de los diagnósticos prediales de áreas protegidas con miras a confrontar o complementar la información del RUPD y del RUPTA y para la articulación de población ocupante de las áreas protegidas en los programas de restitución por fuera de áreas del SPNN, esto como medida preventiva del posible desarrollo de procesos de restitución dentro de áreas del Sistema de Parques.

Ante las propuestas de desarrollo sectorial, se requiere el trabajo regional en mesas de tierras que identifiquen los impactos y propongan soluciones que incidan en la generación de estrategias de

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

control y vigilancia conjuntas y en acuerdos de reglamentación de uso del suelo más allá de los límites de las áreas protegidas o los municipios es decir con visión regional, el espacio propicio para estas gestiones son los sistemas regionales de áreas protegidas y subsistemas.

Es prioritario y requiere especial y diferenciado proceso de análisis la ocupación de tierras en las áreas protegidas ubicadas en zonas marino costeras o insulares, por tratarse de ocupación sobre bienes reservados de la nación, terrenos de bajamar, ecosistemas con protección especial humedales<sup>72</sup> y manglares, situación a tenerse en cuenta en los procesos de declaratoria de nuevas áreas protegidas, reglamentación de usos y actividades de ecoturismo, ordenamiento pesquero y de recursos hidrobiológicos y control y vigilancia, especialmente en la región pacífico conformada en su mayoría por la propiedad colectiva de comunidades indígenas o con aspiración de titulación colectiva para comunidades afrodescendientes.

No es casual que la gestión de riesgo se haya posicionado como un eje estratégico en la gestión ambiental y como tal fue reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo, por ello es prioritaria la incorporación de la gestión de riesgo (en el marco de la cual también se integra el cambio climático) en los planes de manejo, ya que permite no solo el cumplimiento de la función de la función de monitoreo ambiental de las áreas del SPNN en el sistema de alertas tempranas, sino en la concreción de la política integral de riesgo que trasciende de las acciones que aunque importantes puntales de atención contingencias ha trascendido a procesos de ordenamiento territorial, en el marco de las cuales se gestiona la reubicación de población en zonas de alto riesgo no mitigable (caso Galeras) y además se constituye en una medida de mitigación o adaptación ante cambio climático.

Si bien el MAVDT no es la entidad competente en temas de titulación de tierras o procesos de reubicación, si posee un gran número de funciones de regulación del ordenamiento y uso del suelo, que es necesario aprovechar, participando activamente en la construcción o reforma de las propuestas de Estructura Ecológica Principal, Determinantes Ambientales, Incorporación de la Gestión de Riesgo en Planes de Ordenamiento Territorial y ordenamiento de reservas forestales. Es fundamental incidir para que el tema de ocupación de áreas protegidas y la resolución de la situación queden plasmados en dichos documentos.

Están propuestos diversos desarrollo normativos y políticos tales como la Ley Agraria y de Desarrollo Rural, la reforma del 919 de 1989, elaboración de planes territoriales de drogas fundamentados en la política nacional antidrogas, la reglamentación de Zonas de Reserva Campesina, la reforma al Proceso de Extinción de Dominio, la Política de uso de la tierra, la intención desde el sector agropecuario sobre el pago por servicios ambientales, el plan de depuración catastral, el desarrollo de un sistema de información catastral, en todos ellos debe participar Parques con el apoyo de sus diferentes dependencias y según sus competencias.

---

<sup>72</sup> En este caso también ingresan los humedales interiores y playones en los cuales no pueden adelantarse procesos de titulación. Este ha sido el principal escollo para la declaratoria del humedales de Casanare como área protegida, a pesar del reconocimiento, comprensión y gestión institucional de Parques y otras instituciones de que la conservación del área ha sido posible por las comunidades criollas que las habitan y que por ello sería clave se les titularan los predios que ocupan y usan de forma transitoria.

El INCODER está otorgando subsidios para el tema de tierras o proyectos productivos a través de convocatorias, al respecto es clave que Parques pueda negociar políticamente una ventana especial para proyectos de áreas protegidas y articularse como evaluadores técnicos o acompañantes de los proyectos como se ha realizado con los proyectos de FCA del MAVDT. Unido a esto, es necesario adelantar un proceso de capacitación en la formulación de estos proyectos y acompañar desde DT para gestionar recursos que se presentan en las direcciones regionales de INCODER.

Ante la importancia y continuidad del Plan Nacional de Consolidación, Parques Nacionales debe asignar y gestionar recursos para el cumplimiento de los compromisos concertados interinstitucionalmente en la mesa de tierras ordenamiento territorial y medio ambiente, igualmente debe incluir en el proceso de ajuste de los Planes de Manejo de los PNN Paramillo, Macarena, Picachos, Tinigua, Catatumbo, Tinigua, La Paya y Mono Hernández, las metas allí establecidas definiendo su alcance.

Se recomienda revisar la meta establecida en el Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales “50% de las hectáreas ocupadas al 2010 y priorizadas, tienen implementadas estrategias asociadas a temas de ocupación, uso y tenencia, debería expresarse claramente el tema de tierras y proponer acciones concretas tales como el diagnóstico o actualización de la situación predial de las áreas, los procesos de reubicación gestionados y en seguimiento, entre otros. Esto políticamente permitiría fortalecer procesos de negociación ante instancias de gobierno nacional que están encargadas de llevar a cabo el tema de tierras en este cuatrienio a partir de programas de formalización de la propiedad, restitución de tierras, expedición e implementación de ley agraria.

Unido a esto, es necesario incluir el tema de tierras en los componentes de diagnóstico, ordenamiento y estratégico de los Planes de Manejo en el proceso de actualización o formulación de planes de manejo, con el fin que se incluyan acciones concretas, responsables y se gestionen recursos. En este sentido los Parques inmersos en las zonas de consolidación de la Política Nacional de Consolidación (Macarena, Paramillo, Tinigua, Picachos, Catatumbo, Mono Hernández y La Paya) deben tener en cuenta que en el actual Plan Nacional de Desarrollo se estipulan compromisos a concretarse en el cuatrienio que los afectaran de manera directa o indirecta, por ello deben revisarlos e incluir o dar alcance a las actividades programadas. El SFF Galeras también debe revisar los compromisos de reubicación establecidos en el PND que priorizaron la reubicación de la población asentada en zona de alto riesgo. De igual manera el tema de ocupación, tendencia y uso debería ser incluida en la propuesta de Ley del SINAP.

Tal como menciona Serje (2010) “Los conflictos están relacionados con las formas modernas de apropiación de territorios, recursos y paisajes, cuyo sentido es la maximización de ganancias y la creación y acumulación de capital financiero. Lógica de apropiación que contrasta con cualitativamente con otras sociedades que usan los recursos de acuerdo con lógicas de reciprocidad, solidaridad y respeto a la vida”, por ello, Parques Nacionales debe propender porque en la implementación de política de tierras relacionada con áreas protegidas no se cumpla lo que Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

reza Duran (2010) “El Estado colombiano, más que garante del derecho a la propiedad, ha sido utilizado como instrumento de poder, bien sea mediante modificaciones a la ley o lecturas amañadas de ella y el uso legítimo de la fuerza, que le brindan facultades a los sujetos poderosos para llevar a cabo expropiaciones y legalizaciones de terrenos según el caso”.

Unido a esto, es necesario adelantar un proceso de sistematización y evaluación de las iniciativas de saneamiento, reubicación, creación de zonas campesinas u otras que se han implementado con el fin de identificar los elementos que han generado efectividad de las acciones, los puntos críticos que requieren solución y aprender de las lecciones.

La proliferación y en ocasiones el traslape de figuras de conservación o producción es generadora de procesos de ocupación de áreas protegidas, ante esta situación y debido a la extemporaneidad en la reglamentación de las zonas amortiguadoras, hecho al que se suma los efectos que causaría su declaratoria en las intenciones de comunidades afrodescendientes en la titulación de territorios colectivos, Parques debe evaluar si más que crear zonas amortiguadoras que pasarían a agravar el conflicto por uso del suelo, debería gestionar la función amortiguadora o adelantar procesos para la reforma del artículo 67 de la Ley 160 de 194 que impide la titulación en los cinco kilómetros de zona aledaña a las áreas, situación que también limita los procesos de reubicación que viene adelantando.

Es necesario identificar y evaluar como Parques contribuye a la reducción de la pobreza y la seguridad agroalimentaria en cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas, ya que esta puede ser su apuesta para la solución del problema de ocupación de las áreas.

En conclusión, existe alguna información sobre el tema de ocupación en Parques Nacionales, pero en muchos casos esta desactualizada, dispersa, no estandarizada o generada para algunos sectores de los Parques, por esto es prioritaria la generación y actualización de información oficial estandarizada. Igualmente, existe un modulo sobre el tema predial diseñado y aplicado en el marco del proyecto Holanda que está siendo utilizado por algunas áreas o territoriales, pero también existen ejercicios de sistemas de información predial que están operando tal como el utilizado en pacífico, por ello es clave revisar estos ejercicios y adoptar el que sea más pertinente y designar los responsables de esta información en el nivel nacional regional y local.

## GLOSARIO

**Baldío no adjudicables:** Son las tierras que no pueden ser tituladas por estar protegidas por la Nación, excepto las áreas donde están asentadas comunidades indígenas con expectativas de constitución de resguardos

**El derecho de dominio o propiedad (individual o colectiva):** definido como el derecho que se ejerce sobre un bien –mueble o inmueble-, con el fin de usarlo, obtener sus frutos y disponer libremente de él, con las limitaciones establecidas en la constitución y la Ley. La titularidad de la propiedad se concreta con el certificado de libertad y tradición.

**Falsa tradición:** El artículo 7º del Decreto-ley 1250 de 1970 permite inscribir en el Registro de Instrumentos Públicos, la enajenación de inmuebles o derechos incompletos o sin antecedente propio. Se recibe el bien de quien no era titular del derecho de dominio. Títulos precarios, no transfieren propiedad

**Mostrenco:** terreno baldío

**Ocupación Colectiva:** Asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción. Ley 70 de 1993.

**Ocupación:** Es la mera expectativa que tiene la persona que explota un predio baldío perteneciente al Estado, de ser adjudicatario del mismo. En el código civil en el artículo 685 también lo define como el medio para adquirir el dominio de lo que no pertenece a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o el derecho internacional, así mismo en el artículo 686 reconoce la caza y la pesca son especies de ocupación mediante el cual se adquiere el dominio de los animales bravíos.

**Ocupación: Sobre un baldío (terrenos que carecen de dueño)**

**Posesión:** Derecho que posee la persona que explota la tierra permanentemente y por tiempo determinado, con el ánimo de señor y dueño pero sin reconocer propietario.

**Posesión: La persona sin título válido de propiedad** es poseedor de un predio ajeno o heredero de una sucesión ilíquida

**Proindiviso:** Tierra que no puede ser apropiada individualmente, figura utilizada en la compra de predio colectivo en Barú en 1851 y 1870.

**Tenencia:** Persona que usa y explota el bien, pero reconoce a un tercero con un mejor derecho (propiedad, posesión u ocupación).

**Territorialidad:** formas culturales de apropiación material y simbólica de las tierras que pueblos originarios han habitado históricamente, y las cuales tienen significado, no sólo por brindar los

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

medios para la subsistencia sino además porque son el soporte en el cual las comunidades tradicionales desarrollan sus identidades y sus visiones del mundo.

**Tierras baldías.** Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver a dominio del estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley 110 de 1913, y las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen. Ley 70 de 1993.

**Títulos no registrados:** Se tiene una escritura pública, una sentencia, o una resolución de adjudicación, pero no se ha registrado

## BIBLIOGRAFIA

Acción Social. Auditoria del proyecto "Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, fase III".

ACNUR (2000). La ACNUR y el medio ambiente. Vol. 5 No.2.

ACNUR (2011). Conclusiones y recomendaciones del Seminario Derecho a la Tierra y Restitución en la Región Caribe. Cartagena, Colombia, 6 y 7 de abril de 2011

ACNUR (2011). Los refugiados y el medio ambiente.

Agencia de la ONU para los Refugiados –ACNUR-. (2010). Hoja informativa Actualización Colombia: Tierras de la población desplazada.

Alí, M. (2010). "Indígenas y guardabosques: conflicto, modernidad y resistencia en un territorio de frontera" en Desarrollo y Conflicto: territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas. Universidad de los Andes.

APRA- Comisión de Estudios Plan Nacional de Desarrollo Comunidades afrocolombianas, negras, Raizales y Palenqueras 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014: Hacia una Colombia Pluriétnica y Multicultural con Prosperidad Democrática.

Arango, R y Sánchez', E. Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. DNP, Bogotá, 2004.

Arroyo, c. Vergara, C., Prado, M., Rincón, A. 2007. Régimen Especial de Manejo de territorios indígenas en el " Informe Nacional Sobre El Desarrollo Del Sistema Nacional De Áreas Naturales Protegidas De Colombia". SPNN Parques Nacionales, Invenmar, Tnc, Wwf, Fundación Natura, Fondo Patrimonio Natural, Asociación De Caciques Y Pueblos Bari Asocbari, Red De Reservas Privadas Serankwa, Fundación Humedales 2007 (En Prensa).

Bello, M. (2003). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación y exclusión. Ponencia presentada en la Conferencia Regional Globalización, migración y derechos humano en Quito-Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar.

Camargo, G; Guerrero, G. (2007). "Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras". Parques Nacionales Naturales de Colombia

Cormacarena (2010). "Creación e importancia del Área de Manejo Especial de la Macarena AMEM".

Dirección Gestión de Riesgo DRG. (2011). Informe nacional del progreso en la implementación del marco de Acción de Hyogo (2009-2011).

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Durán, C. (2010). "El laboratorio de Barú". Frankenstein o la utopía de un megaproyecto de ordenamiento territorial en el distrito turístico de Cartagena de Indias en Desarrollo y Conflicto: territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas. Universidad de los Andes.

Fajardo, D. (2000). Las Zonas de Reserva Campesina: ¿Estrategia de Desarrollo Regional y contra el Desplazamiento?

Fals, O. Historia doble de la costa 1 Mompo y Loba. Bogotá, 2 ed.2002

Giraldo, M (Ed). (2003). El conflicto callejón con salida Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia- 2003. PNUD.

Gómez, L. Giraldo (2010). El territorio en la Ley 70 de 1993 y la política pública para la población Afroantioqueña. Revista electrónica facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquía. Número 4 Año 2.

*González, C. (2011). La verdad de la tierra: más de ocho millones de hectáreas abandonadas.*

Herreño, A. (2004). Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia. En El Otro Derecho, Número 31 y 32, pgs.247-272. ILSA.

IGAC (2011). Estructura del plan de desarrollo institucional vigencia 2011 IGAC.

INCODER (2011). Plan Choque para la puesta en marcha de la política de tierras y desarrollo rural. Octubre de 2010 a Abril de 2011.

INCODER (2011). Plan de Acción Institucional INCODER.

INGEOMINAS (2004). Decreto No. 252 de 2004, "por el cual se reestructura el Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero - Ambiental y Nuclear, INGEOMINAS.

INGEOMINAS (2004). Decreto No. 3577 de 2004 "Por el cual se modifica el Decreto 252 de 2004 que reestructura el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS".

Machado, A. (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia. A.

Machado, A. (2005) Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto

*Machado, A.(2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. Ponencia en el foro "La extinción de la propiedad ilícita: una vía para la reforma agraria?". Bogota, 9 junio.*

Martínez, Y. (2003). La tenencia de la tierra en Colombia. IGAC.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Ministerio de Agricultura (2011). Discurso Ministro de Agricultura en inauguración “Seminario internacional sobre formalización de la propiedad rural”. Bogotá, marzo, 2011.

Ministerio de Agricultura. (2010). Una política integral de tierras para Colombia. Presentación Ministro de agricultura agosto, 2010.

Ministerio de Agricultura. (2011). Proyecto de ley general de desarrollo rural. Presentación Ministro de agricultura julio 2011.

Muños, N. (2006). Historia y evolución de la estructura agraria en Colombia. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja UPTC. Estructura Agraria.

Naciones Unidas Estrategia Internacional para Reducción de Desastres –EIRD-. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.

Organismo Autónomo Parques Nacionales de España OAPN (Ed). Paredes, G. (2009). Áreas Protegidas: estrategia social e institucional ante cambio climático en el contexto de la gestión de riesgo. En Gestión adaptativa en las áreas protegidas de Iberoamérica ante el Cambio Global.

Paredes, G ed. (2009). Informe de avance 2009 del cumplimiento del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas en el marco de la decisión VII-28 del Convenio de Diversidad Biológica –Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP Colombia-. Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Paredes, G (2000). “Sierra de la Macarena la encrucijada entre conservación ambiental y el destino de comunidades locales: Análisis de la intervención institucional estatal desde 1988 a 1998”. Tesis para optar al título de Magister en Desarrollo Rural Pontificia Universidad Javeriana.

Paredes, G; Saavedra, I; Malaver, R; Moreno, V; Barbosa, Y; Ramírez, A. (2007). Evaluación ambiental y gestión de riesgos en áreas protegidas. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Parques Nacionales de Colombia, 2001. Política de Participación Social en la Conservación: Consolidación del Sistema de Parques Nacionales de Colombia.

Parques Nacionales Naturales de Colombia (2011). La estrategia integral y diferenciada de reordenamiento territorial y resolución de conflictos por uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas y sus áreas de influencia

Parques Nacionales Naturales de Colombia (2011). Ordenamiento Ambiental y Conservación: La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonía Colombiana.

Parques Nacionales Naturales de Colombia-MAVDT (2006). Propuesta de reforma del Decreto 622 de 1977

PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos.

Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales elaborado por Gisela Paredes Leguizamón. Subdirección Técnica. 16 sep/2011

Ramírez, I. (2010). "La maldición del paraíso: tenencia y territorialidad en el parque nacional natural Tairona", en Desarrollo y Conflicto: territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas. Universidad de los Andes.

Resolución 0047 de 1998 del MAVDT "Por medio de la cual se amplía y redelimita el Parque Nacional Natural Cordillera de Los Picachos y se sustrae la Reserva Forestal de la Amazonía"  
Restrepo, J. (2010). Una política integral de tierras para Colombia. Minagricultura.

Serje, M. (ed). (2010). Desarrollo y Conflicto: territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas. Universidad de los Andes.

Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres SNAPD (2010). Documento País –DP 2010 Estado actual, perspectivas y prioridades para los preparativos ante desastres en Colombia.  
UNHCR (2011). Pueblos indígenas y desplazamiento Hoja informativa No. 4.

Valdés, C. (1996). Ecología del paisaje: aspectos conceptuales y metodológicos para levantamientos integrales. Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo – IDEADE-. Pontificia Universidad Javeriana.

Zetter, R. (2010). Proteger a los desplazados por razones ambientales: desarrollar la capacidad de los marcos jurídicos y normativos. Diálogo Alto Comisionado del ACNUR, Ginebra. Universidad de Oxford.