



Bogotá D.C., 25 de julio de 2022

PL N° 44/22


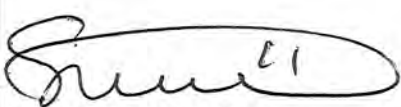

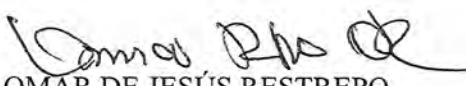
Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por la cual se establece un régimen especial de Parques con Campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia, así como se dictan otras disposiciones"

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara

BANCADA
COMUNES



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

 IMELDA DAZA Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara

Juan Pablo Salazar
Juan Pablo Salazar R.
Representante a la Cámara
CITREP 1.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022

**Por la cual se establece un régimen especial de Parques con
Campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales
Naturales que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia, así
como se dictan otras disposiciones**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA**

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene como objeto dictar mecanismos y ajustes normativos para la resolución de los conflictos por uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 2. Destinatarios y ámbito de aplicación.

Las reglas generales que se establecen en la presente Ley, son aplicables a todos los campesinos y campesinas (campesinado) que habitan o derivan su sustento de actividades desarrolladas al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales -SPNN- a título de tenencia, ocupación, posesión o propiedad, especialmente quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad en tanto sus derechos fundamentales no les son garantizados. La participación del campesinado se dará por medio de sus formas organizativas, en los casos que no existan organizaciones, a través de sus líderes/delegados(as). El Estado apoyará el fortalecimiento de las organizaciones campesinas existentes para los fines de la presente Ley.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Parágrafo. Parques Nacionales Naturales garantizará la realización de escenarios participativos legítimos para las comunidades campesinas que se encuentran en las áreas que presentan situaciones de Uso, Ocupación o Tenencia con el objetivo de definir los delegados de las comunidades y organizaciones campesinas ante las instancias de participación definidas en la presente ley.

Artículo 3. Principios

Bienestar y buen vivir: La presente ley, a partir de una interpretación ambiental más amplia busca habilitar la atención de las necesidades de las comunidades rurales que habitan o colindan con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de manera que se logre en el menor plazo posible que ejerzan plenamente sus derechos logrando así una convergencia entre bienestar humano, derechos humanos y derechos de la naturaleza en el marco del buen vivir.

Derecho a la alimentación: Las comunidades campesinas que habitan áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ejercerán este derecho a través de la armonización de la producción en economías campesinas bajo sistemas productivos sostenibles con estrategias de conservación de los ecosistemas.

Participación. Atendiendo el objetivo del acuerdo de Paz, que busca fomentar la participación social de las comunidades más afectadas por el conflicto armado, las comunidades campesinas que habitan o colindan con áreas del SPNN y sus zonas de influencia, tendrán el derecho a participar integralmente en todas las fases de diseño, construcción e implementación de las estrategias, medidas y procedimientos que define la presente Ley, garantizando el enfoque diferencial que permite resaltar las particularidades de la apropiación territorial de mujeres, niños, niñas,



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

víctimas y adultos mayores. Para garantizar este principio el Estado apoyará programas de fortalecimiento de las organizaciones campesinas y en especial de las mujeres campesinas, entendiendo las condiciones sociales e históricamente construidas que han limitado su participación política.

Interculturalidad. Esta ley promoverá el diálogo, la concertación y el acuerdo en las áreas donde se compartan territorios con comunidades étnicas, garantizando las disposiciones sobre enfoque diferencial del capítulo étnico del Acuerdo Final y con salvaguarda de todos los derechos generales y particulares de las comunidades étnicas.

Conservación de la diversidad biológica y cultural. Inspirada en la necesidad de atender los conflictos ambientales por los usos de economía campesina de las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, propone esta ley un cambio en la comprensión de la protección y conservación de la biodiversidad. El nuevo paradigma reconoce la existencia e importancia de los saberes tradicionales campesinos respecto a los ecosistemas como parte esencial de la protección y conservación.

Desarrollo sustentable. La presente Ley diseñará, incorporará e implementará, estrategias y medidas de desarrollo sustentable, para la construcción de bienestar territorial en el país en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de influencia, basado en el reconocimiento y valoración de los saberes locales y su aporte hacia la sustentabilidad.

Integralidad, interdependencia y complementariedad de los derechos. Los derechos humanos, hechos y procesos sociales que enmarcan esta ley deben ser interpretados de manera integral, interdependiente y



complementaria, razón por la cual, lejos de plantear una disputa o priorización entre derechos campesinos y derechos al ambiente, se debe avanzar, en cada situación, hacia una interpretación que los armonice.

Tratamiento y soluciones diferenciadas. No existe alternativa única para solucionar los conflictos territoriales con el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Los lineamientos presentados en esta Ley sólo podrán ser efectivamente implementados a través de la concertación y participación incluyente de las poblaciones campesinas en cada caso. Se tendrá en cuenta la situación diferenciada del campesinado que quiere permanecer dentro de las áreas del Sistema y del campesinado que opte por planes de reasentamiento voluntario y digno.

Procedimientos, garantías y justicia ambiental. Todas las medidas que afecten al campesinado al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de influencia, deberán ser consultadas con las comunidades campesinas y cumplir con los parámetros de la justicia ambiental.

Pedagogía territorial, ambiental y comunitaria. Para el buen desarrollo del ordenamiento territorial y ambiental, la efectividad del control social y comunitario, y el éxito de las medidas que esta Ley contempla, la educación y pedagogía territorial y ambiental comunitaria es de importancia central. Se desarrollarán entre autoridades campesinas y ambientales programas amplios, sostenidos y de largo alcance que involucren a toda la población campesina asentada en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con un enfoque diferencial de género y generacional.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Artículo 4. Definiciones

Zona Amortiguadora: área en la que 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 alteraciones en la composición, funcionamiento y estructura de los ecosistemas de estas áreas.

Régimen especial de Parques con Campesinos: Sistema de planeación y ordenamiento para las áreas del Sistema de Parques Nacionales con situaciones de uso, ocupación y/o tenencia por población campesina.

Sistemas productivos sostenibles: Los Sistemas Productivos Sostenibles son el conjunto de actividades que permiten suplir las necesidades productivas y de abastecimiento de las familias campesinas que habitan dentro de áreas del SPNN y sus zonas de influencia, a la vez, promueven procesos de conservación de la diversidad biológica y cultural, así como rehabilitación ecológica participativa en conjunto con ellas. Estas generan ingresos en el marco de la economía campesina, a la vez que promueven o complementan procesos de conservación.

Acuerdos de Vida Campesina: Entiéndase por Acuerdos de Vida Campesina, como el instrumento para la regularización de la permanencia de las comunidades campesinas que se encuentran en las áreas del régimen especial de Parques con Campesinos bajo Sistemas Productivos Sostenibles. Estos Acuerdos son resultado de las instancias de concertación definidas en los artículos 8, 10 y 12 de la presente ley y en ningún momento modifican la condición jurídica de los predios al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Control social y comunitario: Entiéndase como control social y comunitario el ejercicio de vigilancia y control realizado por las mismas comunidades para garantizar la protección y conservación de las áreas definidas para tal fin en el ejercicio de zonificación ambiental participativa.

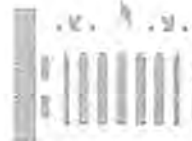
Zonificación Ambiental Participativa: Hace referencia al proceso de identificación de usos y clasificación participativa de las áreas que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia por comunidades campesinas al interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo categorías definidas concertadamente entre las comunidades y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Plan de Co-manejo: Instrumento de ordenamiento y planificación de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos. Este instrumento define las actividades de economía campesina compatibles, las estrategias de conservación, los compromisos por parte de los actores involucrados, los usos habilitados y las categorías de la Zonificación Ambiental Participativa para el ordenamiento del territorio.

2. RÉGIMEN ESPECIAL DE PARQUES CON CAMPESINOS

Artículo 5. Régimen Especial de Parques con Campesinos.

Créese el Régimen Especial de Parques con campesinos como sistema de planeación y ordenamiento para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con situaciones de uso, ocupación y/o tenencia, con el fin de ofrecer soluciones integrales a las comunidades descritas en el



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Artículo 2 de la presente ley para la satisfacción del goce efectivo de sus derechos fundamentales, en el marco de alternativas equilibradas entre ambiente y bienestar, mediante la implementación de planes de Co-manejo y sus Sistemas Productivos Sostenibles referidos más adelante.

Este régimen especial aplica únicamente a las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con Usos, Ocupación o Tenencia de comunidades campesinas de acuerdo con las definiciones de las instancias de concertación detalladas en los artículos 8, 10 y 12 de la presente Ley y los procesos de zonificación ambiental participativa

Parágrafo. Los predios caracterizados al interior de Parques Nacionales Naturales para administrar bajo el Régimen Especial de Parques con Campesinos no modificaran su naturaleza jurídica como bienes baldíos inadjudicables.

Artículo 6. Planes de Co-manejo.

Créense los Planes de Co-manejo como instrumento de ordenamiento y planificación de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentran bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.

Estos planes serán formulados por las instancias locales de concertación con base en los lineamientos definidos por la Comisión Nacional de Parques con Campesinos y contemplarán los Sistemas Productivos Sostenibles aplicables a cada área bajo el régimen especial de manejo y las estrategias de conservación aplicables.



Los planes de Co-manejo formulados y aprobados por las instancias de concertación definidas en la presente ley, serán parte integral del Plan de Manejo del Área Protegida.

Parágrafo. En las áreas donde haya presencia de comunidades indígenas y comunidades campesinas, donde existan conflictos o intereses interculturales, se instalará o convocará, con el apoyo del Ministerio del Interior, la Dirección Territorial de la jurisdicción y la jefatura del área protegida, una instancia de diálogo y consulta que permita la resolución de conflictos y la participación de los actores étnicos en los Planes de Co-Manejo.

Artículo 7. Zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Se aplicarán las definiciones sobre el régimen especial de Parques con Campesinos en las zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales donde no haya iniciativas de Zonas de Reserva Campesina o determinantes ambientales preexistentes.

Parágrafo 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo de 12 meses, reglamentarán y constituirán las instancias necesarias para articular el trabajo de Parques Nacionales Naturales de Colombia, Corporaciones Autónomas Regionales, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, con el objeto de fortalecer la función amortiguadora de estas áreas a partir de criterios ambientales, sociales, económicos y culturales.



Parágrafo 2. A partir del ejercicio de articulación y sinergia de las instancias locales para las zonas de amortiguación, Parques Nacionales Naturales vinculará estas zonas de amortiguación a los planes de manejo ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales teniendo en cuenta las particularidades sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas de las mismas.

Parágrafo 3. No se aplicarán restricciones ni limitación en el acceso y formalización de tierras para sujetos de reforma agraria o sujetos de ordenamiento a título gratuito definidos por el Decreto Ley 902 de 2017 en las zonas de amortiguación.

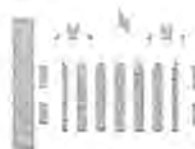
3. SOBRE LAS INSTANCIAS PARA LA CONCERTACIÓN

Artículo 8. Comisión Nacional de Parques con Campesinos.

Créese la Comisión Nacional de Parques con Campesinos que hará parte de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia y será una instancia de concertación entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y los delegados de las comunidades campesinas descritas en el artículo 2 de la presente ley.

Esta comisión tendrá un carácter permanente y decisorio, contará con participación y representación igualitaria de Parques Nacionales Naturales de Colombia y delegados de las organizaciones campesinas al espacio nacional y sesionará al menos 4 veces al año.

Serán invitados con voz, pero sin voto los institutos de investigación pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, las Universidades Públicas y Privadas que realicen investigación y/o extensión rural, la Unidad de



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Planificación Rural Agropecuaria, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, el SENA y demás entidades de carácter nacional y regional que se consideren necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos.

Artículo 9. Funciones de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos. Serán funciones de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos:

- a) Fortalecer la capacidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia para promover y consolidar procesos de participación social y coordinación interinstitucional para la conservación de la biodiversidad y la diversidad cultural en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Proponer lineamientos para realizar el diagnóstico, zonificación ambiental participativa y delimitación de las áreas susceptibles de régimen especial de Parques con Campesinos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- c) Establecer criterios de compatibilidad entre los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina y los Planes de Manejo Ambiental de las áreas del SPNN.
- d) Dar lineamientos y realizar seguimiento a los planes de reasentamiento y compra de predios del que habla la presente Ley o que surjan de las instancias locales o regionales de concertación con las comunidades campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- e) Orientar la conformación de los Comités Regionales de Parques con Campesinos para el nivel territorial bajo una metodología concertada.

- f) Identificar a partir de ejercicios de zonificación y caracterización las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que deben ingresar al régimen especial de Parques con Campesinos.
- g) Proponer lineamientos para la implementación de proyectos, obras o actividades en el marco del régimen especial de Parques con Campesinos.
- h) Proponer lineamientos para realizar los proyectos de caracterización, rehabilitación, reconversión, conservación, recuperación, restauración, reubicación, ampliación de servicios básicos, infraestructura y demás que sean requeridos por los Comités Regionales de Parques con Campesinos.
- i) Realizar seguimiento ambiental a las áreas bajo manejo del régimen especial de Parques con Campesinos.
- j) Gestionar recursos ante el Gobierno Nacional y cooperación internacional para la financiación de los proyectos de caracterización, rehabilitación, reconversión, conservación, recuperación, restauración, reubicación, ampliación de servicios básicos, infraestructura y demás que sean requeridos por los Comités Regionales de Parques con Campesinos y que se encuentren en el marco de lo establecido por esta Comisión.
- k) Promover la coordinación interinstitucional para la atención integral de las comunidades de las áreas aledañas, colindantes o que habitan al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- l) Proponer los lineamientos de procesos pedagógicos sobre el régimen especial de Parques con Campesinos para las comunidades y para las instituciones con jurisdicción en estas áreas.
- m) Generar estrategias de educación, comunicación y divulgación, orientadas a la puesta en marcha de procesos participativos en las instancias nacionales, regionales y locales a las que se refiere la presente ley.
- n) Proponer los lineamientos y condiciones para la ejecución del Pago por Servicios Ambientales en las áreas del Sistema de Parques



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

- Nacionales Naturales habitadas por las comunidades descritas en el artículo 2 bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
- o) Proponer los lineamientos y condiciones para la ejecución de Programas de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales habitadas por las comunidades descritas en el artículo 2 bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
 - p) Diseñar el protocolo de actualización de áreas del SPNN según lo definido en el artículo 20 de la presente ley.
 - q) Orientar la reglamentación de los Acuerdos de Vida Campesina en el Sistema de Parques Nacionales Naturales para regularizar el uso, ocupación y tenencia de las comunidades campesinas al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
 - r) Organizar los procesos de investigación e incrementar el conocimiento de la realidad ambiental y cultural de las áreas protegidas y su entorno.

Artículo 10. Comités Regionales de Parques con Campesinos

Créense los comités regionales de Parques con Campesinos para las áreas de la jurisdicción de la Dirección Territorial de Parques Nacionales Naturales de Colombia que tenga situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia por comunidades campesinas o las que sean orientadas por la Comisión Nacional de Parques con Campesinos. Contarán con participación y representación igualitaria de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de delegados (as) de las organizaciones campesinas presentes en área de influencia de la Dirección Territorial y sesionará mínimo seis veces al año.



Artículo 11. Funciones de los Comités Regionales de Parques con Campesinos. Serán funciones de los Comités Regionales de Parques con Campesinos:

- a) Promover la conformación de los Comités Locales de Parques con Campesinos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presenten situaciones de uso, ocupación o tenencia por comunidades campesinas.
- b) Verificar los avances y el funcionamiento de los Comités Locales de Parques con Campesinos.
- c) Facilitar la articulación territorial de los Comités Locales con la Comisión Nacional para la implementación de las disposiciones que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas que habitan o usan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo las condiciones del artículo 2 de la presente ley.
- d) Realizar seguimiento ambiental a las áreas bajo manejo del régimen especial de Parques con Campesinos para la jurisdicción de la Dirección Territorial.
- e) Orientar y apoyar la formulación de proyectos de caracterización, reconversión, conservación, recuperación, restauración, reubicación, ampliación de servicios básicos, infraestructura y demás que sean solicitados por los Comités Locales de Parques con Campesinos.
- f) Identificar beneficiarios para los programas de Pago por Servicios Ambientales y otras estrategias de conservación.
- g) Promover la coordinación interinstitucional para la atención integral de las comunidades de las áreas aledañas, colindantes o que habitan al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- h) Promover estrategias pedagógicas con las comunidades e instituciones del área de influencia de la Dirección Territorial.
- i) Proponer lineamientos de conservación y producción de economía campesina para los instrumentos de ordenamiento y planeación existentes en las zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que estén bajo manejo del régimen especial de Parques con Campesinos.

- j) Apoyar la formulación de los Planes de Co-manejo que aplicarán para las zonas de las áreas protegidas que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
- k) Compilar y hacer seguimiento a los Planes de Co-manejo que aplicarán para las zonas de las áreas protegidas que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos en la jurisdicción de cada Dirección Territorial.
- l) Promover instancias de diálogo y concertación con Corporaciones Autónomas Regionales de la jurisdicción de la Dirección Territorial para estabilizar la presión que se ejerce sobre las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 12. Comités Locales de Parques con Campesinos

Créense los comités locales de Parques con Campesinos, que tendrán un carácter permanente y decisorio en cada área del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Contarán con participación y representación igualitaria de Parques Nacionales Naturales de Colombia y de las organizaciones campesinas del nivel local que colindan o habitan al interior del área protegida. En los casos en los que por razones de distancias geográficas se dificulte la participación de las comunidades, se crearán dos o más Comités Locales de Parques con Campesinos para una misma área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, estos comités sesionarán al menos cada dos meses y de manera extraordinaria cuando sea necesario.

Artículo 13. Funciones de los Comités Locales de Parques con Campesinos.

Serán funciones de los comités locales de Parques con Campesinos:

- a) Orientar y facilitar la caracterización de las zonas del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen de Parques con Campesinos.



- b) Orientar y facilitar la ejecución de proyectos para la precisión de límites del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
- c) Formular los Planes de Co-manejo que aplicarán para las zonas de las áreas protegidas que se encuentren bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
- d) Orientar la implementación y seguimiento de los Planes de Co-manejo para las áreas bajo el régimen de Parques con Campesinos.
- e) Firmar los Acuerdos de Vida Campesina que resulten de la concertación para habilitar la permanencia de comunidades campesinas al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- f) Desarrollar procesos de Zonificación Ambiental Participativa bajo los criterios definidos por la Comisión Nacional de Parques con Campesinos para las zonas que presenten situaciones de uso, ocupación o tenencia.

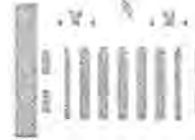
Artículo 14. Modifíquese el artículo 13 del Decreto 3572 de 2011 así:

Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas:

20. Conformar la Comisión Nacional de Parques con Campesinos, la cual será una instancia de concertación entre esta autoridad ambiental y las comunidades campesinas que habitan áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta comisión tendrá un carácter permanente y decisorio, y contará con participación y representación igualitaria de la entidad y de las organizaciones o comunidades campesinas.

21. Convocar la Comisión Nacional de Parques con Campesinos como instancia de concertación con carácter decisorio sobre los planes, programas y proyectos para las zonas del Régimen Especial de Parques con Campesinos.

22. Establecer lineamientos para diagnosticar y delimitar las zonas susceptibles del régimen especial de Parques con Campesinos.



23. Orientar a las direcciones territoriales y a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales la formulación de los planes de Co-manejo como instrumento de planeación ambiental en las zonas donde hay situaciones de uso, ocupación y tenencia de comunidades campesinas con base a las definiciones del régimen especial de Parques con Campesinos.

4. RÉGIMEN DE USO EN LAS ZONAS DE PARQUES CON CAMPESINOS

Artículo 15. Modifíquese el artículo 328 del decreto ley 2811 de 1974 así:

Artículo 328. Las finalidades principales del sistema de parques Nacionales son:

a). Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;

b). La de asegurar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción y para:

1°. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;

2°. Mantener la diversidad biológica;



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

3°. Asegurar la estabilidad ecológica, y

c). La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

d). La de proveer bienes y servicios ecosistémicos bajo alternativas equilibradas entre ambiente, bienestar y buen vivir a las comunidades campesinas asentadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos y sus zonas de influencia.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 331 del decreto ley 2811 de 1974 así:

Artículo 331. Las actividades permitidas en el Sistema de Parques Nacionales son las siguientes:

a). En los parques nacionales, las de conservación de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.

b). En las reservas naturales las de conservación investigación y educación;

c). En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación;

d). En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control de investigación y educación, y

e). En las vías parques, las de conservación, educación, cultura y recreación.



Parágrafo 1. Serán permitidas, según estudios de zonificación ambiental participativa realizados para el régimen especial de Parques con Campesinos; la vivienda rural campesina, la infraestructura social y comunitaria básica, las actividades de la economía campesina, familiar y comunitaria, el agroturismo campesino comunitario, ecoturismo comunitario, los sistemas de producción sostenible, la sustitución integral y concertada de cultivos de uso ilícito y otras que permitan garantizar los derechos fundamentales y la permanencia de los campesinos en las zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales siguiendo los criterios definidos en las instancias de concertación de la presente ley y sin perjuicio del dominio del Estado sobre estas áreas. Estas actividades deben ser apoyadas técnica y económicamente a través de la intervención integral del Estado y con cargo a las entidades que les corresponda.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 332 del decreto ley 2811 de 1974 así:

Artículo 332. Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones:

- a). De conservación: Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;
- b). De investigación: Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;
- c). De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

d). De recreación: Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales.

e). De cultura: Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y

f). De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan.

g). De producción sostenible: son las actividades ejecutadas únicamente por las familias campesinas que habitan en las zonas del régimen especial de Parques con Campesinos de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con el propósito de garantizar su soberanía alimentaria y bienestar en el marco de la protección ambiental de los ecosistemas.

h). De reconversión productiva: son las actividades dirigidas a modificar los usos del suelo para que se incorporen criterios de protección de la biodiversidad, agroecológicos y de energías limpias para lograr Sistemas Productivos Sostenibles como parte de la gestión de la conservación de estas áreas en las zonas del régimen especial de Parques con Campesinos.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 2.2.2.1.15.1 Prohibiciones por alteración del ambiente natural del Decreto 1076 de 2015 así:

Artículo 2.2.2.1.15.1. Prohibiciones por alteración del ambiente natural. Prohíbanse las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.
2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.
3. Desarrollar actividades industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.
4. Talar, socalar, entresacar o efectuar rocerías sin los estudios y permisos pertinentes.
5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre.
6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice Parques Nacionales Naturales de Colombia a través del régimen especial de Parques con Campesinos por razones de orden técnico, científico o social.
7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.
8. Toda actividad que Parques Nacionales Naturales y el régimen especial de Parques con Campesinos determine que pueda ser causa de modificaciones significativas de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

9. Ejercer cualquier acto de caza con fines comerciales, salvo la caza de subsistencia en las zonas y temporadas donde por las condiciones naturales y sociales y el régimen especial de Parques con Campesinos permita la actividad.
10. Ejercer cualquier acto de pesca con fines comerciales, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.
11. Recolectar cualquier producto de flora con fines comerciales, excepto cuando Parques Nacionales Naturales bajo el régimen Especial de Parques con Campesinos lo autorice para investigaciones, estudios especiales y proyectos de aprovechamiento sostenible.
12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie en áreas distintas a las definidas para lograr la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales administrada bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
13. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas, con excepción de las requeridas para las actividades de subsistencia de las comunidades campesinas que habitan en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales bajo el régimen especial de Parques con Campesinos.
14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.



15. Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes y habitantes.

16. Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones.

Parágrafo. El régimen especial de Parques con Campesinos tendrá una regulación especial de actividades que será emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de 24 meses a partir de la promulgación de la presente ley, con base a los lineamientos generados por las instancias de concertación definidas en la presente ley y los criterios de los Sistemas Productivos Sostenibles.

Artículo 19. Sistemas Productivos Sostenibles

Los Sistemas Productivos Sostenibles serán específicos en ubicación y características de acuerdo con el Plan de Co-manejo concertado en las instancias definidas por los artículos 8, 10 y 12 de la presente ley.

La reconversión productiva a Sistemas Productivos Sostenibles que vinculen criterios de protección de la biodiversidad, agroecológicos y de energías limpias serán consideradas parte de la gestión de conservación de estas áreas y deberán además propender por asegurar la sostenibilidad económica a las familias campesinas que las habitan.

Los Sistemas Productivos Sostenibles se implementarán con el apoyo de Parques Nacionales Naturales, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y universidades en articulación a los comités regionales y locales de Parques con Campesinos.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Artículo 20. Diseño de Sistemas Productivos Sostenibles.

Con fundamento en el artículo 65 de la Constitución Política Nacional deberán ser diseñados conjuntamente entre las comunidades campesinas, técnicos o profesionales agropecuarios, autoridades ambientales y agrarias, en el marco de las instancias regionales y locales descritas en los artículos 10 y 12, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a. Deberán favorecer la soberanía alimentaria y generar ingresos suficientes para mantener un nivel de vida digna de las familias campesinas asentadas en áreas del SPNN, descritas en el Artículo 2, reemplazando los ingresos de actividades como la extracción no regulada de maderas, la minería, la ganadería extensiva, el comercio ilegal de fauna y flora, los cultivos declarados de uso ilícito, entre otras.
- b. Deberán involucrar tanto los conocimientos y tecnologías de producción locales como aquellas modernas que se adecúen a los objetivos de conservación, restauración y rehabilitación incluyendo: prácticas agroecológicas, prácticas de aprovechamiento sostenible del bosque, sistemas agroforestales y silvopastoriles que permitan la disminución de las presiones por actividades ganaderas, agrícolas o extractivas.
- c. Los Sistemas Productivos Sostenibles deberán basarse en la planeación a diferentes escalas: fincas, veredas, cuencas, territorios; contemplar la conservación individual y colectiva; y tener en cuenta el tipo de uso a reconvertir, suelo, clima,



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA

disponibilidad de vías, mano de obra, distancia a mercados, entre otros factores.

Parágrafo. El enfoque integrador prevalecerá en el desarrollo de todas las actividades, y se propenderá porque el control social de la mismas esté a cargo de las comunidades campesinas, en un marco de gestión colectiva del territorio, con base en las normas comunitarias de convivencia y las normas ambientales.

Artículo 21. Acuerdos de Vida Campesina en el régimen especial de Parques con Campesinos

De acuerdo con el artículo 7 de la ley 1955 de 2019, la Comisión Nacional de Parques con Campesinos y la Agencia Nacional de Tierras a través del régimen especial de manejo de Parques con Campesinos, reglamentará, en un plazo de 12 meses a partir de la promulgación de la presente ley, los Acuerdos de Vida Campesina en el Sistema de Parques Nacionales Naturales para regularizar el uso, ocupación y tenencia de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Estos acuerdos de vida campesina se firmarán, por mínimo 10 años prorrogables, en las áreas ocupadas previamente a la aprobación de la presente ley e incluirán compromisos sobre las actividades que se realizarán en estas zonas dando cumplimiento a lo establecido en la presente ley.

En ningún momento estos Acuerdos de Vida Campesina podrán ser transferidos a otros particulares que no cumplan con lo establecido en el artículo 2 de la presente ley. Será función del comité local de Parques con



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Campesinos comprobar y validar el traslado del Acuerdo a otro particular previa solicitud del titular de uso.

Parágrafo 1. Ante la solicitud de reubicación por parte de familias campesinas, serán estas quienes, de manera concertada, decidan salir de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales con garantías a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Parágrafo 2. Si llegasen a existir títulos de propiedad de predios al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales se les hará anotación en Registro sobre las restricciones de actividades extractivas y de explotación incompatibles con los Planes de Co-manejo del área donde se articulen los Sistemas Productivos Sostenibles definidos por el Régimen Especial de Manejo de Parques con Campesinos.

Parágrafo 3. Estos Acuerdos de Vida Campesina no representan expectativa de titulación en ningún momento.

Artículo 22. Complementariedad del Régimen Especial de Parques con Campesinos con Zonas de Reserva Campesina.

En las zonas identificadas a partir del diagnóstico y la Zonificación Ambiental Participativa donde existan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia por comunidades campesinas será compatible la figura de Zona de Reserva Campesina. En caso de evidenciar interés por su constitución, se deberán articular los Planes de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina con los Planes de Co-manejo del régimen especial de Parques con Campesinos.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

Las ZRC que involucren los Sistemas Productivos Sostenibles de los que trata la presente Ley serán consideradas figuras complementarias de conservación.

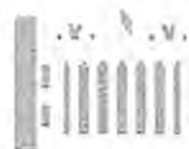
Parágrafo 1. El proceso de constitución de Zonas de Reserva Campesina al interior de zonas del Régimen Especial de Parques con Campesinos no modifica el régimen jurídico de los predios, por tanto, no habrá adjudicación o reconocimiento de propiedad privada en estas.

Parágrafo 2. Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Agencia Nacional de Tierras financiarán los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina que presentan esta situación de complementariedad por considerarse figuras complementarias de conservación.

Parágrafo 3. Las organizaciones promotoras de la ZRC que sean objeto del presente artículo, se vincularán a las instancias de concertación definidas en la presente ley.

Artículo 23. Ampliación, Realinderamiento y Recategorización de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Durante la actualización de los Planes de Manejo Ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se tendrán en cuenta los diagnósticos y Zonificaciones Ambientales realizadas en el marco del Régimen Especial de Parques con Campesinos para las siguientes situaciones:

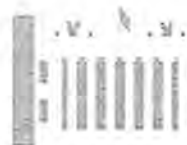


CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

- a. Cuando la evaluación ecológica y las coberturas, así como las comunidades campesinas lo identifiquen necesario, se incluirán las áreas necesarias para restauración priorizando la vinculación de mano de obra local y campesina. En caso de no ser posible procesos restaurativos se procederá a realizar evaluaciones para la recategorización de las áreas identificadas en el marco del régimen especial de Parques con Campesinos.
- b. En caso de identificar áreas de la zona de influencia del SPNN en buen estado de conservación, que sean funcionales a los objetos de conservación del área protegida y en la que existan las voluntades comunitarias, se procederá a evaluar la ampliación del área protegida reconociendo los derechos adquiridos por las comunidades tenedoras, poseedoras o propietarias de dichos predios.
- c. En caso de identificar áreas que por su estado de transformación y ocupación no cumplen con los objetos de conservación del área protegida y por solicitud de las instancias de concertación del régimen especial de Parques con Campesinos, se procederá a evaluar el realinderamiento del área protegida para liberar los predios objeto de estudio.

Parágrafo 1. El diseño del protocolo de actualización de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales estará a cargo de la Comisión Nacional de Parques con Campesinos.

Parágrafo 2. Dentro de los doce meses siguientes a la expedición de la presente ley, Parques Nacionales Naturales de Colombia y comunidades campesinas adelantarán en terreno un proceso en el que se verifiquen y


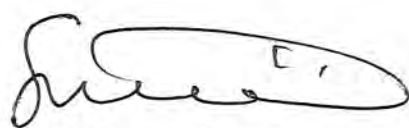
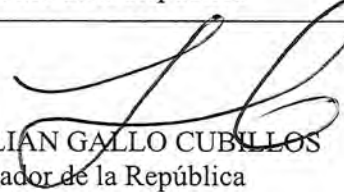
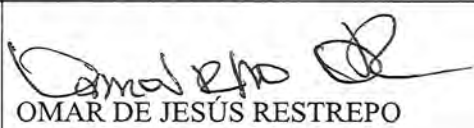


precisen los límites de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el marco de la zonificación ambiental participativa definida en el Acuerdo Final de Paz, inciso 1 del punto 1.1.10.

Parágrafo 3. Los procesos de recategorización y realinderamiento aquí expuestos serán excepcionales y sólo procederán para garantizar los derechos a sujetos de reforma agraria, sea bajo las Zonas de Reserva Campesina o bajo alguna otra modalidad organizativa. Quedan excluidos de estas posibilidades los sujetos y predios que no cumplan estas características.

Artículo 24. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara


IMELDA DAZA
Senadora de la República


JAIRO REINALDO CALA
Representante a la Cámara

BANCADA
COMUNES



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara

PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2022

Por la cual se establece un régimen especial de Parques con Campesinos para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia, así como se dictan otras disposiciones

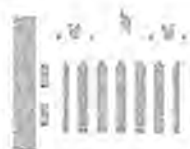
1. Contexto del conflicto ambiental por ocupación campesina de Parques Nacionales Naturales

El reiterado aplazamiento de la reforma agraria en Colombia ha generado presiones sobre las zonas marginales de lo que se ha denominado la frontera agrícola. Esto como resultado primero, de la estrategia de reducir la presión que ejercía el campesinado sin tierra sobre las haciendas productivas del interior del país, segundo como política para el control territorial a través de colonizaciones dirigidas por el gobierno, tercero como alternativa para resguardar la vida ante el desplazamiento y el acaparamiento de tierras que se da en las zonas centrales del país, y cuarto, como áreas atractivas para el desarrollo de proyectos por economías extractivas como la quina, caucho, petróleo, minería, ganadería y coca. De esta manera se ha configurado una estructura de la tenencia de la tierra que favorece el acaparamiento, la colonización campesina y la consecuente reducción de áreas de especial interés ambiental, así como la inestabilidad de la frontera agrícola.

Para el caso del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 37 de las 59 Parques Nacionales Naturales, es decir, más del 60% de las áreas que lo conforman presentan conflictos por usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios en su interior por parte de comunidades campesinas, lo cual genera presión sobre las áreas que por mandato constitucional deben ser preservadas y restauradas, mientras a la vez, la población asentada en las mismas, que en un amplio porcentaje constituyen sujetos de reforma agraria o personas en condiciones de vulnerabilidad, no han encontrado solución a su necesidad de tierras y de desarrollo social y económico. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019)

De los resultados parciales de caracterización¹ realizada por Parques Nacionales Naturales se puede destacar que hay al interior de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales 22.300 personas. En su interior hay 17.634 unidades productivas agropecuarias; sin embargo, la información al respecto sigue siendo limitada, muy poco frecuente, reduciendo la precisión en análisis y recomendaciones (Vilardy & Parra-León, 2021).

¹ Es necesario aclarar que la información es parcial, pues no se cuenta con la totalidad de las áreas protegidas caracterizadas debido a distintos factores como: bajo relacionamiento entre instituciones y comunidades, voluntad de las comunidades campesinas, escasez de recursos técnicos y financieros, y las condiciones de orden público, entre las que se encuentra la persistencia del conflicto armado en muchas zonas del país. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019)



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

La carencia de información sobre la ocupación de estas áreas pone en evidencia que no hay un dato concluyente y mucho menos una caracterización definitiva, situación preocupante en términos de la atención social integral que debe asumir el Estado con esta población y con estos territorios.

Cerca de 379.504 Hectáreas fueron reportadas con usos en las caracterizaciones realizadas por PNN, de esta área el 48% corresponde a ningún uso, lo que puede interpretarse como coberturas naturales o procesos de restauración, 26% uso pecuario, 17% uso agrícola y 4% leñateo que es la madera que extrae la familia para uso propio de la casa o mantenimiento de infraestructura, el 5% corresponde a otros usos como, minería, habitacional, extracción de madera, pesca, y caza (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2019).

De la categoría señalada como “sin uso” se conoce que corresponde al área destinada para conservación por la familia campesina como una práctica cultural de aprovechar solamente un porcentaje del predio y disponer del área en reserva para otros usos asociados a aprovechamiento de productos del bosque. Situación que señala un gran potencial frente a la conservación de áreas por parte de las familias campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

De las familias caracterizadas por PNN en 2018, ninguna cuenta con acceso a agua potable, el 88% se surte de cuerpos de agua, mangueras o pozos y el 10% no tiene suministro de agua.

Sobre el suministro de energía el 52% no cuenta con acceso al servicio, 25% usa energía solar y un 5% lo hace a través de planta eléctrica.

El 44% de la población caracterizada por Parques Nacionales manifestó disponer los residuos sólidos en fosa, 22% mediante quema, 18% cielo abierto.

Ante este conflicto de carácter social con repercusiones ecológicas, los últimos dos gobiernos han realizado un tratamiento diferenciado. El Gobierno de Juan Manuel Santos, orientó a través del Acuerdo para la Prosperidad 079 del 28 de agosto del 2012, celebrado entre el gobierno nacional, las entidades competentes y las comunidades habitantes de las áreas protegidas, la construcción de una política pública que desarrollara alternativas para el manejo y la gestión de la conservación de los Parques Nacionales Naturales.

En el marco de este instrumento del Gobierno Santos, organizaciones campesinas, Parques Nacionales Naturales e Incoder dieron inicio a un espacio de diálogo regional y nacional para abordar estos temas y construir una política que condujera a lograr los objetivos de la conservación y la garantía de derechos de las comunidades (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014). Este Acuerdo para la Prosperidad se tramitó a través de una Mesa Nacional de Concertación entre Comunidades Campesinas que habitan los Parques Naturales y entidades del gobierno involucradas en el conflicto.

De esta Mesa de Concertación, si bien no se cumplieron en su totalidad las tareas encomendadas, surgieron importantes insumos para el abordaje de la problemática en



diferentes instrumentos de política pública que este proyecto de ley revisó y retomó a partir del documento de análisis jurídicos de Uso, ocupación y tenencia de tierra por parte de comunidades campesinas en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia que realizó Parques Nacionales Naturales, la WWF, FAO y Unión Europea (FAO Colombia, 2019)

Una vez firmado el Acuerdo Final de Paz, los niveles de deforestación alcanzados son alarmantes. El pico de deforestación en Colombia ocurrió en 2017, cuando las cifras del IDEAM señalaron la pérdida de casi 220 mil hectáreas en el país. En los siguientes dos años el Gobierno celebró que los datos mostraron una disminución. De hecho, el registro en 2019 fue de 158 894 hectáreas. Sin embargo, en el balance del 2020 el país perdió un total de 171 685 hectáreas y en 2021, 98 000 hectáreas. (El Espectador, 2022)

Por su parte, el gobierno de Iván Duque contempló la situación de ocupación en los Parques Nacionales Naturales en el Plan Nacional de Desarrollo, ley 1955 de 2019 artículos 7 y 8, se ha concentrado en tramitar este conflicto social como uno de orden militar. De esta manera priorizó los operativos militares y policiales bajo la estrategia Artemisa a la vez que ha restringido vía administrativa los servicios más elementales para las comunidades que habitan estas áreas, como el acceso a vacunación animal, inversión estatal, arreglo de infraestructura social, entre otras.

El pasado gobierno también tramitó en el legislativo la ley de delitos ambientales (Congreso de la República, 2021) como apuesta para fortalecer las penas a los delitos asociados a actividades de ocupación de las áreas protegidas, la deforestación y la financiación de la deforestación, entre otros delitos del código penal.

Esta postura ante el conflicto socio-ambiental de las áreas protegidas se ve influenciado durante el gobierno Duque por la Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia que ordenó a Presidencia de la República tomar medidas para salvaguardar los derechos de jóvenes y niños quienes tutelaron sus derechos ambientales ante el incremento de la deforestación que se referencia anteriormente.

Además, en el 2021 se expidió el CONPES 4050 para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que recoge en sus estrategias ajustes necesarios para afrontar los retos de las áreas protegidas, en el marco del Convenio de Biodiversidad, como lo son: aumentar el patrimonio natural y cultural conservado, mejorar la conectividad de las áreas protegidas en paisajes terrestres y marinos más amplios, incrementar la efectividad en la gestión del SINAP y sus áreas protegidas e incrementar la corresponsabilidad de los sectores productivos y la retribución a las comunidades locales, con el fin de lograr una gestión más equitativa del SINAP (CONPES, 2021).

Son de destacar también las directivas 006 y 007 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación en donde llaman a las entidades que tienen responsabilidad tanto en la gestión de bosque y áreas protegidas a demostrar, en un plan de acción medible, realizable y verificable,



las acciones emprendidas por cada una para el cuidado, protección y gestión de los Parques Nacionales Naturales. Estas directivas de la Procuraduría exhortaron a la expedición por parte del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) de la resolución 7067 de 2022, por medio de la cual se establecen medidas encaminadas a la cancelación de los Registros Sanitarios de Predios Pecuarios que desarrollen su actividad Ganadera de Bovinos y Bufalinos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

En este contexto de intensificación del conflicto por Uso, Ocupación y Tenencia, sigue en aumento la deforestación y la ocupación de las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales. Desde diferentes escalas de gestión institucional se evidencia que el deterioro de las áreas protegidas ha aumentado debido a la persistencia o recrudecimiento de las causas generadoras del conflicto social, ambiental y territorial que conduce a la ocupación de estas, con el agravante de que las áreas bajo la administración y manejo de Parques Nacionales Naturales también han aumentado. Esto configura un desafío político, social y administrativo que pasa por la comprensión del problema y el necesario cambio en la acción institucional de cara a la realidad fáctica del fracaso del tratamiento militar a este problema social.

2. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley pretende contribuir a resolver el conflicto social, territorial y ambiental que se presenta en algunas zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales debido al Uso, Ocupación y Tenencia que ejercen las comunidades campesinas, a través de un régimen especial que posibilite la economía campesina, la participación, concertación y decisión sobre sus proyectos de vida.

3. Marco Normativo

Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia de Colombia (1991) en su artículo 1 establece que: *Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.* Y el artículo 2 establece que: *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los*



particulares. (Subrayado fuera de texto). Esto es que la Participación Social, es base de la organización política de la Nación.

Por su parte, en su artículo 22 establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (Constitución Política de Colombia, 1991). Atendiendo este mandato, el 24 de noviembre de 2016 el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC-EP, suscribieron el Acuerdo para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual fue refrendado vía Congreso de la Republica y quedó establecido en un artículo transitorio en la Constitución Política mediante el acto legislativo 01 de 2017 *"por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones"* dando así, su blindaje jurídico y estableciéndolo como acuerdo de Estado.

En este sentido, el Acuerdo Final de Paz reconoció la situación de las familias campesinas que habitan o colindan con las áreas de especial interés ambiental y plantea una serie de soluciones en las que se destacan el punto 1.1.10 Cierre de la Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva para lograr alternativas equilibradas entre medio ambiente, bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo Rural, el gobierno nacional; *Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.* (Gobierno Nacional y FARC, 2016)

Se parte igualmente del artículo 63 de la CPN que define *"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables"* motivo por el cual el proyecto no pretende modificar en ningún momento el régimen de propiedad o la naturaleza jurídica de estos predios.

Se enmarca también el presente proyecto de ley en el artículo 64 de la Constitución que establece que *"es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos"* (1991) porque permitirá resolver la situación jurídica de miles de familias campesinas que habitan las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales a las que se les niegan sus derechos fundamentales y cualquier tipo de inversión social privada y estatal.

También, el artículo 65 de carta constitucional define que *"la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las*



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.” (Constitución Política de Colombia, 1991) destacando acá que la población objetivo de este proyecto de ley es el campesinado colombiano productor de alimentos que habita los Parques Nacionales Naturales.

El artículo 79 de la Constitución Política establece que *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”*. En este sentido el proyecto recoge el carácter garantista en materia de participación de las comunidades que hoy habitan los Parques Nacionales Naturales y se propone regularizar su estancia en estas áreas como compromiso del Estado para la protección de estos ecosistemas, pues desconocer el conflicto social y ambiental en zonas solo ha empeorado la condición de las áreas protegidas.

Se fundamenta también en el artículo 80 *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”* En el sentido que atiende una situación problemática con los Parques Nacionales Naturales que están siendo ocupados o utilizados por comunidades campesinas a través de tres instancias de diálogo y concertación que buscan generar una apropiación social de la conservación, compatibilizando de esta manera derechos que no deberían ser excluyentes y que proyectos como este trazan un camino hacia nuevas formas de gobernanza mixta entre la institucionalidad ambiental y las comunidades campesinas de la zona.

Ley 2 de 1959

Establece en su artículo 13 la creación de la figura de los Parques Nacionales Naturales, *...“ en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales”*. (Congreso de la República, 1959)

Ley 74 de 1968

Incorpora el compromiso asumido por el Estado colombiano frente al “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.



Estas dos normas, la Ley 16 de 1962 y la Ley 74 de 1968, presentan gran relevancia en el análisis de la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra por parte de población campesina en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, al tratarse de leyes aprobatorias de convenios internacionales con disposiciones en materia de derechos humanos, lo que las incorpora en el bloque de constitucionalidad y eleva su rango interpretativo al mismo nivel de la Carta Política. Allí se sustenta el reconocimiento de derechos inherentes a la persona humana y se materializan los derechos humanos. Disposiciones relativas a los derechos de propiedad o a la expectativa sobre la tenencia de la tierra, a la libertad de escoger residencia y de locomoción, la progresividad en el derecho a un nivel de vida y vivienda adecuados, y la protección contra el hambre como derecho fundamental, recobran aplicación práctica en la problemática analizada. Según lo anterior, la protección legal contra desalojos forzosos, la garantía de un cierto grado de seguridad en la tenencia de la tierra y otros derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana. (FAO Colombia, 2019)

Ley 16 de 1972

Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reafirma en el continente que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la materia, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Ley 2811 de 1974

Es la ley por medio de la cual se crea el Sistema de Parques Nacionales Naturales como ... *"conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva"* ..., se definen sus fines, categorías, la administración, su uso y las prohibiciones. (Congreso de la República, 1974)

Decreto 622 de 1977

Es el decreto reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el cual, además de reglamentar las actividades permitidas y la zonificación, define un régimen de prohibiciones en relación con la conservación de las áreas y el adecuado funcionamiento del Sistema. Este Decreto actualmente se encuentra compilado en el Decreto único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015.

Ley 99 de 1993

Esta ley crea el Ministerio del Medio Ambiente y define el Sistema Nacional Ambiental, así como transfiere la responsabilidad del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales con todo lo que esto implica al Ministerio del Medio Ambiente. (Congreso de la República, 1993)



Ley 160 de 1994

La ley 160 de 1994 crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, desarrollando de esta forma el precepto constitucional contenido en el artículo 64 de la Constitución Política de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a otros servicios públicos rurales con el objetivo de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. (Congreso de la República, 1994).

El Capítulo XIII de la ley 160 de 1994 desarrolla lo pertinente a las Zonas de Reserva Campesina, dentro de lo que se destaca que *"En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos"* (Ley 160 de 1994) de esta forma, se da por entendido la necesaria intervención del Estado y sus instituciones en el ordenamiento de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación que hace la población campesina. Esto es, que teniendo en cuenta las disposiciones relacionadas con los recursos naturales, se debe atender las necesidades de esta población.

Ley 165 de 1994

Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se destaca de esta ley y de este convenio que no sólo hace referencia a la definición del concepto "área protegida", sino que define artículos que desarrollan el uso sostenible como una de las dimensiones de la conservación de la biodiversidad, dando soporte de ley a lo que hoy solicitan las comunidades campesinas, ser partícipes en el uso sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos de los territorios que habitan.

Esta ley ha permitido desarrollos enfocados en armonizar los usos actuales de la biodiversidad con usos sostenibles y el reconocimiento de comunidades locales como usuarios y beneficiarios de la biodiversidad y las áreas protegidas.

Decreto 1777 de 1996

Este decreto reglamenta el Capítulo XIII de la ley 160 de 1994 en lo que respecta a las zonas de reserva campesina, detallando que estas se constituirán *"en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales"*.



También establece que *“Las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas”*.

Y propone que estas también *“podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras”*. Lo que guarda coherencia con el presente proyecto de ley.

Decreto Ley 902 de 2017

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

Decreto Ley 870 de 2017

Establece el pago por servicios ambientales como un incentivo económico que los interesados en dichos servicios reconocen a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos.

Decreto Ley 896 de 2017

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

Ley 1955 de 2019

El Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, 2018 – 2022 señala herramientas que le permiten a Parques Nacionales y demás entidades del Estado dar un tratamiento a las situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia:



Artículo 7°. Conflictos Socioambientales en Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). *Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permitirán generar alternativas de usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales.*

Estos acuerdos podrán ser celebrados hasta tanto la concurrencia de las distintas entidades del Estado permita atender estos conflictos por uso, ocupación y tenencia con alternativas diferenciales, integrales y definitivas.

Lo previsto en este artículo no modifica el régimen de propiedad de las áreas, ni su régimen de protección ambiental.

Artículo 8°. Medidas tendientes a dinamizar procesos de saneamiento al interior de las áreas del

Sistema de Parques Nacionales Naturales. *Para efectos del saneamiento y recuperación ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN), Parques Nacionales Naturales de Colombia podrá adelantar las siguientes medidas:*

1. Saneamiento automático: En los eventos en que el Estado adquiera inmuebles ubicados al interior de las áreas del SPNN por motivos de utilidad pública, operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y la tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley.

El saneamiento automático de que trata este numeral, no aplicará respecto de los vicios que pudieran derivarse de la adquisición de inmuebles en territorios colectivos de comunidades étnicas, afrocolombianas o raizales.

2. Compra de mejoras: Parques Nacionales Naturales de Colombia u otra entidad pública podrán reconocer mejoras realizadas en predios al interior de las áreas del SPNN con posterioridad a la declaratoria del área protegida y anteriores al 30 de noviembre de 2016, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

Este reconocimiento solo aplica para las personas previamente caracterizadas que reúnan las siguientes condiciones: i) que no sean propietarios de tierras; ii) que se hallen en



condiciones de vulnerabilidad o deriven directamente del uso de la tierra y de los recursos naturales su fuente básica de subsistencia; y iii) siempre y cuando las mejoras no estén asociadas a cultivos ilícitos, o a su procesamiento o comercialización, así como a actividades de extracción ilícita de minerales.

Para proceder al reconocimiento y pago de indemnizaciones o mejoras en los términos de este artículo, será necesario contar con la disponibilidad presupuestal correspondiente

Decreto 3572 de 2011

El decreto 3572 de 2011 es mediante el cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, asignando las funciones y responsabilidades de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) a Parques Nacionales Naturales de Colombia y es importante para el desarrollo del proyecto de ley pues éste supone una modificación en materia de gestión y manejo al incorporar como actor fundamental de la planificación de las áreas de PNN al campesinado y sus formas de organización.

La población campesina como sujeto de especial protección constitucional

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 64 como deber del Estado la promoción del acceso progresivo de la tierra para los campesinos, al igual que el acceso a servicios y derechos sociales y económicos como educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el objetivo de mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos.

Dicho artículo contempla, como se ha interpretado por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia², el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y como titular del derecho a la tierra.

En ese sentido, la sentencia C-644 de 2012 señala que,

(...)el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el

² C-644 de 2012, T-763 de 2012, C-623 de 2015, SU-426 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y la T-549 de 2016, entre otras.

Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

De igual manera, señala la misma sentencia, el artículo 64 constitucional *“impone una estrategia global”, pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos.”*

La Corte también ha reconocido que existe un programa constitucional para sectores rurales y agrarios en la Constitución de 1991, consagrado en los artículos 64, 65 y 66, el cual cuenta con los siguientes componentes:

(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos. (Sentencia C-028, 2018).

La perspectiva que ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte se enmarca en el reconocimiento y desarrollo del *corpus iuris* de los derechos de los campesinos, orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida y compuesto por los derechos de alimentación, mínimo vital, trabajo, libertad para escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y participación, “los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.” (Sentencia C-077, 2017).

La existencia de este *corpus iuris*, parte del reconocimiento como sujetos de especial protección a partir de los siguientes criterios: (i) el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado históricamente que ha significado su invisibilización por razones económicas, sociales, políticas y culturales, y (ii) algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional -como es el caso de la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, menores el adulto mayor y las comunidades que dependen de los recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural.

Dicha vulnerabilidad es indisociable a la relación con la tierra o con el campo y por esta razón la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el

ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias” (sentencia T-348, 2012).

El derecho a la participación de la población rural es un elemento fundamental del *corpus iuris* de los derechos campesinos, pues se traduce a la posibilidad de participar en los asuntos que los afectan. Por esta razón la Corte señala que “ha rechazado de manera enfática que se implementen, de manera unilateral, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su forma de vida, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales.[81] La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas.” (Sentencia C-739/2009)

Siendo así, es posible interpretar la necesidad de adoptar políticas de Estado que, como lo propone el presente proyecto de ley, garanticen la efectiva protección de la población campesina ante posibles situaciones que deterioren sus condiciones de vida y limiten la realización de derechos económicos, sociales y culturales ligados a el goce efectivo de la dignidad humana de dicha población.

Para finalizar, en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional ha encontrado tres situaciones en los que el poder legislativo excede las facultades en materia de definición del modelo económico agrario:

- I. Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su forma de vida, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es, el *Corpus iuris* de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.).
- II. Cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su **forma de vida** amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P.).
- III. Cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.

Estas situaciones contempladas por la Corte, especialmente la última de ellas, hacen énfasis en el deber del poder legislativo de priorizar iniciativas en aras de promover la progresiva democratización y acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos. Es en ese sentido que cobra relevancia este proyecto de ley y los mecanismos que en él se proponen (instancias de concertación como la Comisión Nacional de Parques con Campesinos, los comités regionales y la creación de los planes de co-manejo) para dar una solución ponderada a los conflictos sociales, ambientales y políticos que produce la exclusión, persecución y

criminalización de las comunidades campesinas que habitan y trabajan al interior de las áreas protegidas del Sistema De Parques Nacionales Naturales De Colombia.

En este sentido, es necesario destacar la Sentencia T 806 de 2014 de la Honorable Corte Constitucional sobre la decisión de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de suspender la obra de mejoramiento y construcción de la infraestructura educativa del internado de la Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena sede Juan León, ya que el Alto Tribunal concluyó que si bien la decisión fue constitucional, existe una tensión de dos derechos constitucionalmente protegidos, por lo que plantea armonizarlos frente al caso concreto, argumentando que “el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro”.

En este mismo sentido, la Sentencia T 606 de 2015 revisa el caso en el cual se busca determinar ¿si las autoridades vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria, participación, mínimo vital y dignidad humana de los accionantes, al no implementar medidas de compensación que mitigaran los perjuicios causados por la prohibición de pesca artesanal en el Parque Tayrona? En este caso la Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales vulnerados e identifica nuevamente una tensión de derechos constitucionales, que resuelve ordenando medidas compensatorias a favor de los pescadores, y la obligación en cabeza del Estado de brindar alternativas para la realización de la actividad en otras zonas (FAO Colombia, 2019).

Estos fallos permiten identificar la importancia de profundizar en herramientas administrativas y de política que permitan resolver desde la planificación de las acciones institucionales, la atención o superación de estas tensiones entre derechos protegidos constitucionalmente. Así es que este proyecto de ley propone que Parques Nacionales Naturales de Colombia sea adaptativo y atienda las particularidades de cada situación o conflicto.

4. Formas de conservación en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ocupadas por comunidades campesinas

La tensión sobre las áreas protegidas se produce en gran medida por un paradigma que orienta la política de conservación del país en la que se limita el uso de los recursos naturales para garantizar la existencia de los mismos en el tiempo desde una interpretación ecológica y biológica estrictamente. Esta política se puede caracterizar porque surge de la tesis de la separación de la comunidad, es decir, de las culturas con el medio o con los ecosistemas (Ángel, 1995), de allí que se definan unas zonas de exclusión como las Áreas Protegidas en donde se deba garantizar la inhabitabilidad e intangibilidad para el mantenimiento de condiciones prístinas de la naturaleza o con la menor intervención antrópica posible.

Se debe destacar sobre este paradigma de conservación que hereda un grave problema identificado por el ecólogo Víctor Toledo (Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional?, 2005). Así como todas las ciencias contemporáneas, la

conservación adolece de parcelamiento del conocimiento y reducción de los fenómenos, abordajes especializados o monodisciplinarios y creencia de que los problemas sólo se resuelven mediante la aplicación creciente de tecnologías. Es decir, se proponen “islas” de protección del mundo biológico que intenta recrear, sin importarle lo que sucede con los “mares” que las rodean (y las amenazan) (Toledo, 2005).

A su vez, (Morea, 2021) identifica cómo estos conflictos se deben a falta de información y concientización de las comunidades, pero en mayor medida responden a las formas de implantación y manejo de estas áreas protegidas, pues se asocian con prácticas que se consideren injustas, debido a procesos de exclusión, desposesión, vulneración de derechos o prácticas culturales, así como a falta de acceso a los recursos o incapacidad de generar escenarios de participación y concertación de actores.

También se debe identificar que la espacialidad externa configura el espacio interno de las áreas protegidas, en este sentido, y desde las teorías de producción del espacio, el problema se genera en la medida en que la producción del espacio es desregulada, descontrolada y no planificada. Situación que se presentó a partir de la firma de los Acuerdos de Paz con las antiguas FARC-EP y la salida de los territorios, pues los intereses económicos y las voluntades sectoriales relegan las iniciativas de conservación y protección ambiental. La desregularización impulsa a una fuerte competencia por el espacio y a la consecuente aparición de incompatibilidades en el uso del suelo. (Morea, 2021)

De igual forma, existen otras doctrinas sobre la conservación de los ecosistemas, así como de los bienes y servicios que estos brindan a la sociedad. Por ejemplo, la corriente Democrática-Institucional, asegura que estos bienes y servicios deben ser administrados por sistemas comunitarios a través de normas sociales o instituciones construidas socialmente para asegurar un control constante, efectivo y eficiente de estas áreas protegidas. Esto se sustenta en que la gestión colectiva genera normas y contratos que son cumplidos y a la vez supervisados por quienes pertenecen al grupo social que se beneficia del bien o de los servicios ecosistémicos (Ostrom, 2009) (Coronado, 2012).

En este sentido, este proyecto de ley busca dar herramientas tanto institucionales como sociales para ampliar la participación de las comunidades en la planeación y toma de decisiones para lograr la apropiación social de la conservación de las áreas protegidas en el marco de las relaciones de tenencia habilitadas para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por el Acuerdo Final de Paz, el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019 y en coherencia con los últimos aportes de las ciencias de la conservación, las ciencias de la sustentabilidad y la justicia ambiental frente a los retos del ordenamiento territorial y gestión de las áreas protegidas que coinciden en que no es posible insistir en una conservación autoritaria, violenta y asociada a procesos de exclusión y despojo. La experiencia demuestra que, en muchos lugares, expulsar a las personas o prohibir actividades simplemente no funciona. (Toledo, 2005) (Morea, 2021)



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

De allí que la academia sugiera una serie de premisas para repensar la renovación en las estrategias de conservación y que en este proyecto de ley se intentan recoger.

1. La conservación necesita estrategias complementarias que maximicen simultáneamente la protección de la naturaleza y la del bienestar humano en las áreas donde las personas cazan, cosechan y viven.
2. La conservación no debe infringir los derechos humanos y debe abarcar los principios de equidad y equidad de género.
3. Si la conservación respeta las formas de conocer, ser y hacer de las personas y las integra en estrategias y programas se obtendrán mejores resultados de conservación.
4. La conservación debe trabajar con las empresas y corporaciones debido al enorme impacto que estas tienen sobre los usos de las tierras y el derecho de acceso a ciertos recursos esenciales.

En definitiva, se ve emerger en estas premisas la importancia del factor social y el repensar el uso del espacio, no basta con planificar a partir de factores ambientales o especies a proteger únicamente (Toledo, 2005) (Morea, 2021).

Para lograrlo, es necesario destacar los siguientes elementos sobre la Participación Social como derecho y sustento de la presente propuesta, identificados en la Política de Participación Social en la Conservación elaborada por Parques Nacionales Naturales (2001).

5. La participación como derecho de las comunidades campesinas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

La participación social es un derecho de las personas y las colectividades, reconocido en la base de la organización política de la Nación; es decir, del mismo Estado, en cuanto éste por definición constitucional, Artículos 1-2 (1991) debe garantizar la participación con el fin de procurar la equidad, la justicia social y la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

Este derecho es la esencia misma del tipo de democracia vigente en el país, que está definido en la Constitución Política como democracia participativa caracterizada por la relación directa y progresiva de los ciudadanos con la gestión pública –en cuanto a su acceso a los espacios decisorios, a las instancias institucionales, a los instrumentos propios de dicha gestión y a la efectividad del control social sobre ella- en contraste con la democracia representativa, basada en la delegación casi absoluta de la gestión pública.

La participación social así entendida, configura una nueva dimensión de lo público, en la cual la concurrencia ciudadana define las prioridades de la gestión del Estado en un contexto de derechos, deberes y responsabilidades que todos comparten a partir del pacto social básico encarnado en la Constitución Política, cuyos primeros 80 artículos consagran los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos, dentro de los cuales es central el derecho



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

a la identidad y a la diversidad cultural, al medio ambiente sano y al goce de los recursos naturales por parte de las actuales y las futuras generaciones de colombianos.

La participación se fundamenta y se desarrolla dentro de la complementariedad de las legislaciones vigentes en el país, según la organicidad misma de la Constitución Nacional. Son relevantes, en este sentido, las leyes relacionadas con la participación ciudadana, los derechos humanos, las leyes ambientales, las de planificación pública, las leyes de desarrollo, las territoriales, de pueblos indígenas y de comunidades campesinas, negras y otras sectoriales como las del sistema agrario, minero, etc.

En contextos de diversidad étnica y cultural, como el colombiano, la consulta y la concertación social son instrumentos privilegiados de la participación social. De modo general, este instrumento es considerado ante todo como un espacio especial de construcción de consensos públicos en ejercicio del derecho de las comunidades a forjar su propio futuro y a reproducir sus diferencias socio-culturales respecto a la sociedad nacional.

La adecuación institucional pública a la diversidad étnica y cultural de la Nación, y la interculturalidad como forma de la participación social en dichos contextos. Es un deber del Estado y un derecho de todos los colombianos que se fortalezcan las responsabilidades institucionales y las regulaciones sociales interculturales que garanticen la compatibilidad entre los sistemas regulatorios y de manejo ambiental tradicional de las comunidades y los principios de sostenibilidad ambiental.

En este orden de ideas, se propone establecer escenarios de participación social para que las comunidades campesinas que habitan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sean partícipes de la planeación institucional de las áreas protegidas que habitan en el marco del Régimen especial de Parques con Campesinos.

6. Conflicto de intereses

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.
Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda



resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.



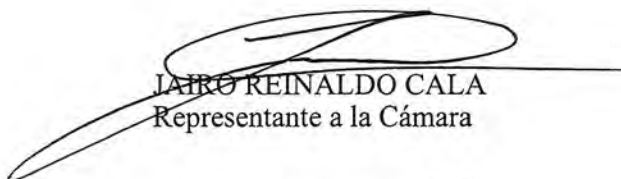
CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

De los honorables Congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara



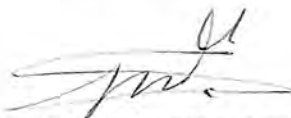
IMELDA DAZA
Senadora de la República



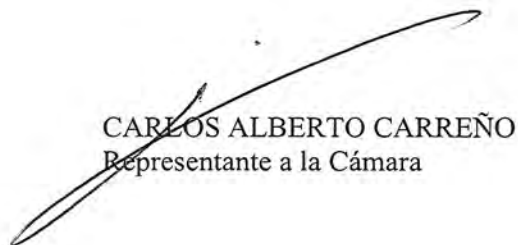
JAIRO REINALDO CALA
Representante a la Cámara



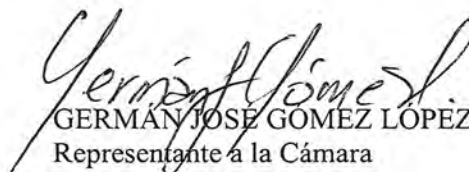
LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara



PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara



CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara



GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

7. Referencias

- Absalún, M. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ángel, A. M. (1995). *La fragilidad ambiental de la cultura*. Bogotá: IDEA, Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de la República. (16 de diciembre de 1959). Ley 2 de 1959. *Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (18 de Diciembre de 1974). Decreto Ley 2811 de 1974. *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (22 de Diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (03 de Agosto de 1994). Ley 160 de 1994. *por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (2021). Ley 2111.
- CONPES. (2021). 4050. *Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia. (7 de Julio de 1991). Colombia.
- Coronado, S. A. (2012). Bosques y derechos, Reflexiones sobre el acceso y gobierno de las comunidades locales sobre los recursos forestales. *Tesis para optar el título de Magister en Derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá.
- El Espectador. (1 de Junio de 2022). Obtenido de <https://www.elespectador.com/ambiente/la-amazonia-colombiana-fue-la-cuarta-con-mas-deforestacion-durante-2021/>
- FAO Colombia. (2019). *Revisión y consolidación de análisis jurídicos uso, ocupación y tenencia de tierra por parte de comunidades campesinas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá.
- Gobierno Nacional y FARC. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (21 de junio de 2018). Resolución 261 de 2018. *Por medio de la cuál se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general*. Colombia.
- Morea, J. P. (2021). Concepciones del espacio y ordenamiento territorial. Hacia una renovación de las estrategias de conservación en áreas protegidas. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 199-216.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Bogotá.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 419-422.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (27 de Noviembre de 2014). Obtenido de Sitio Web Parques Nacionales Naturales de Colombia:
<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2019). *Caracterización de Uso, Ocupación y Tenencia en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Recuperado el 2021
- Toledo, V. (2005). Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia bioregional? *Gaceta Ecológica*, 67-83.
- Unidad de Parques Nacionales Naturales. (2001). *Política de Participación Social en la Conservación*. Bogotá, Colombia.
- Vilardy, S., & Parra-León. (2021). *Informe 2021 Parques Nacionales Cómo Vamos*. Bogotá: Parques Nacionales Cómo Vamos.