

Bogotá, 10 de febrero de 2017

Doctora

JULIA MIRANDA LONDOÑO

Directora de Parques Naturales Nacionales

Ciudad.

**Asunto: Observaciones frente al Decreto de uso, ocupación
y tenencia al interior de Parques Nacionales Naturales UOT**

Respetada doctora Miranda,

En atención al proceso que se viene adelantado en la Mesa de concertación nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia y en la calidad de garantes de este proceso, por medio de la presente comunicación, queremos hacer algunas observaciones y comentarios de tipo jurídico a la última versión que nos fuera enviada del proyecto de decreto titulado: “PROYECTO DE DECRETO CON FUERZA DE LEY EXPEDIDO EN EL MARCO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA – ALISTAMIENTO PARA EL POSCONFLICTO

Para el cumplimiento de este objetivo, el presente documento se divide en tres partes así: una primera parte introductoria en la que se analizan los tres ejes conceptuales en los que a nuestro juicio se fundamenta el proyecto normativo, una segunda parte, en la que se hacen algunos comentarios y observaciones sobre cada uno de los capítulos del proyecto de decreto y una tercera parte, en la que se formulan algunas conclusiones y recomendaciones.

Contenido

1. ANÁLISIS DE LOS EJES CONCEPTUALES DEL PROYECTO DE DECRETO.	2
a. Finalidades y objetivos del Fast track.	2
b. Finalidad del proyecto normativo y oposición de paradigmas de conservación: parques sin gente o parques con campesinos.	3
c. La conformidad del proyecto de decreto con la doctrina constitucional de la justicia ambiental.	5
2. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES SOBRE CADA UNO DE LOS CAPÍTULOS DE PROYECTO DE DECRETO.	9
a) Observaciones sobre el capítulo I: Caracterización del uso, ocupación y tenencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	9
b) Observaciones sobre el capítulo segundo	12
c) Concepto sobre Capítulo III. Estrategias complementarias a los acuerdos fuera de las áreas del sistema de parques nacionales naturales	15
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	18

1. ANÁLISIS DE LOS EJES CONCEPTUALES DEL PROYECTO DE DECRETO.

Desde nuestra perspectiva, para analizar el proyecto de decreto es necesario analizar tres ejes conceptuales sobre los que ha girado las discusiones en la mesa, a saber: i) Finalidades y objetivos del Fast track, ii) finalidades del proyecto normativo y oposición de paradigmas de conservación: parques sin gente o parques con campesinos y iii) La conformidad del proyecto de decreto con la doctrina constitucional de la justicia ambiental.

a. Finalidades y objetivos del Fast track.

El fast track es una figura utilizada en Estados Unidos para la aprobación de los tratados de libre comercio, en el que el Congreso aprueba este tipo de tratados mediante esta vía rápida que permite un trámite especial y expedito. Más recientemente, este mecanismo abreviado de aprobación normativa ha sido utilizado en democracias modernas para reducir transitoriamente las exigencias contempladas en la Constitución para expedir actos legislativos, sin que ello implique que sean contrarios a regímenes parlamentarios o presidenciales, por ejemplo, en el Reino Unido se usó el procedimientos de ‘curso rápido’ (o ‘fast-track’, por su denominación en inglés) al menos desde 1974 con propósitos heterogéneos y con diferentes formas de economizar el procedimiento que se usó no sólo para poner en vigor el Estatuto Criminal de Seguridad para Combatir el Terrorismo de 1998, sino además para aprobar oportunamente la legislación orientada a materializar el proceso de paz con el Ejército Revolucionario Irlandés (IRA).

En el caso de Colombia, el acto legislativo 01 de 2016, adoptó un mecanismo constitucional de vía rápida con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, adoptando de manera excepcional y transitoria un procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, que podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

Dicho procedimiento tiene dos vías: una vía excepcional donde se facultó al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y una vía ordinaria, en la que se facultó al Congreso de la República, para que por intermedio de un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, adoptara reformas constitucionales y legales abreviando los tiempos de los debates a la mitad.

En este sentido, las Reglas del Fast track establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, podrían resumirse así:

- Iniciativa exclusiva del Gobierno.
- Trámite preferencial.

- Sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas.
- No requieren solicitud del Gobierno nacional.
- Aprobación por mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza
- Los actos legislativos requieren una sola vuelta de 4 debates y mayoría absoluta.
- El congreso puede introducir modificaciones siempre y cuando se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional.
- Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias.
- En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación.
- Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad.

En este orden de ideas, consideramos que el proyecto de decreto presentado por Parques Naturales Nacionales, desconoce por lo menos dos premisas normativas del procedimiento del Fast Track. Por un lado, en nuestro criterio, vulneraría la competencia excepcional establecida en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, en la medida que las facultades extraordinarias de 180 días otorgadas al presidente, están enmarcadas dentro de dos condicionantes imperativos, esto es, para “facilitar y asegurar la implementación” de los acuerdos, en este sentido, encontramos que el proyecto de decreto no tienen una relación directa e intrínseca de urgencia de facilitar y asegurar la implementación de los acuerdos, y en tal medida, debería tramitarse por medio de una ley estatutaria, al regular y restringir derechos fundamentales de la población campesina, que deberían gestionarse mediante el trámite de fast track “ordinario” regulado en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Por otro lado, el proyecto de decreto, está en contravía de la finalidad misma del procedimiento constitucional del Fast Track, ello en la medida que, el objetivo principal de dicho procedimiento es, como ya se explicó, agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), haciendo las modificaciones normativas necesarias para superar algunas de las razones estructurales del conflicto, y el proyecto propuesto hace todo lo contrario, buscando que las realidades de ocupación, uso y tenencia de los parques existente y realizada por las comunidades campesinas, se adapten a las lógicas conservacionistas de Parques Naturales Nacionales, al estar inspirado en una filosofía principal de parques sin gente, sin buscar alternativas de ocupación que compatibilice la política de conservación del medio ambiente con el derecho a la dignidad y derechos conexos del campesinado.

b. Finalidad del proyecto normativo y oposición de paradigmas de conservación: parques sin gente o parques con campesinos.

La política nacional de conservación de zonas protegida aplicada por Parques Naturales Nacionales y en especial su concepción de parques sin campesinos, ni pescadores, ha implicado una colisión del derecho al medio ambiente, al territorio y el mínimo vital de

los campesinos y pescadores que se han visto obligados a buscar o derivar su subsistencia de la producción agrícola y pesquera de dichas zonas. Esta colisión que había sido ignorada por la autoridades nacionales, en los últimos años ha adquirido alguna visibilidad y relevancia con la instalación de mesas de concertación, sin embargo, la posición unívoca del ejecutivo, es la prevalencia de la conservación sobre el mínimo vital de los campesinos y pescadores que ocupan zonas protegidas, sin que se brinde una alternativa de subsistencia para la aplicación razonable y proporcionada de las prohibiciones, sanciones o medidas de desalojo.

En este sentido, se encuentra que la finalidad del proyecto de decreto es profundizar en la aplicación de la política que se ha venido ejecutando hasta el momento, es decir, a desalojar y retirar a las comunidades campesinas de las zonas identificadas como parques naturales nacionales, política que ha sido una de las principales responsables y detonante de la conflictividad social que se presenta en estas zonas, en consecuencia, consideramos que un proyecto de uso, ocupación y tenencia de territorios que pertenecen al sistema de parques naturales nacionales debe hacer una mínima concertación entre las posturas expuestas en la mesa, ello como único mecanismo que garantizará superar la problemática social hoy existente y presente en estas zonas.

La Comisión Colombiana de Juristas en su condición de garante de la “Mesa de Concertación Nacional entre Organizaciones Campesinas e Instituciones para la Formulación y Gestión de la Política Pública Participativa para la Solución de Conflictos Territoriales en Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia” considera que las iniciativas normativas propuestas por Parques Nacionales Naturales en el marco del proceso de “alistamiento para el posconflicto” debe atender los problemas estructurales que han originado el conflicto armado en Colombia, entre ellos, los relacionados con el uso y la tenencia de la tierra.

En este contexto, la Presidencia de la República, en el Acuerdo para la Prosperidad 079 del 2012 (en adelante APP 079 del 2012), ha reconocido que el régimen de protección de áreas de Parques Nacionales Naturales, ha generado una gran conflictividad social y ambiental en dichas áreas, afectando los derechos de las poblaciones campesinas y la conservación de las mismas; agenciando además “situaciones de uso, ocupación y tenencia en las áreas, asociadas a dinámicas territoriales donde confluyen aspectos de orden normativo, conflictos sociales, políticos y armados”

El Acuerdo para la Prosperidad 079 de 2012, identificó claramente que “existen poblaciones campesinas asentadas dentro de los Parques Nacionales, incluso antes de la creación de los mismos que no pueden acceder a proyectos productivos y formalizar la tenencia de sus tierras debido a la normatividad vigente, por lo que no pueden recibir atención integral del Estado que permita el mejoramiento de la calidad de vida”.

Por lo tanto, el APP 079 del 2012, ordenó la conformación de una mesa de trabajo entre la “Dirección de PNN, INCODER, IGAC, La Superintendencia de Notariado y Registro el DNP”, con “participación de representantes campesinos para la generación de una política de tierras”.

En este mismo sentido, el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera, prioriza en el punto 4.1.4 la “Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito en Parques Nacionales Naturales – PNN, que busca, “solucionar el problema de la

presencia de los cultivos de uso ilícito y garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades y la preservación y conservación de los PNN”.

Señala el acuerdo que, para estos efectos se partirá de lo acordado en el sub-punto 1.1.10 que establece, entre otros, la estructuración de planes para el desarrollo de las comunidades rurales “que actualmente colindan con, o están dentro de las áreas que deben tener un manejo especial 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.

En consecuencia, la iniciativa que Parques Nacionales Naturales de Colombia ha presentado en el marco del proceso de alistamiento para el posconflicto, según el documento versión en discusión 28 de Agosto de 2016, debería recoger, en primer lugar, las reflexiones y alternativas de manejo surgidas en el proceso de concertación entre las comunidades campesinas y las entidades convocadas en el acuerdo 079 de 2012, las cuales se encuentran consignadas en: 1) El Acuerdo de voluntades para la conformación de la mesa de concertación nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia; que establece como alcance de la mesa “el espacio de formulación y concertación de la política pública que busca generar alternativas para la recuperación y restauración de los Parques Nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas y debe contribuir a la construcción de escenarios de paz”. 2) Las actas de las 8 sesiones de la Mesa Nacional y 3) los acuerdos celebrados en las 16 mesas locales realizadas entre las comunidades campesinas y las direcciones territoriales de Parques Nacionales Naturales en la estrategia de uso, ocupación y tenencia.

En segundo lugar, atender a los propósitos establecidos en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que como se expuso, establece compromisos para Parques Nacionales Naturales en la generación de propuestas que contribuyan con el cierre de la frontera agrícola, la conservación ambiental y la erradicación de cultivos de uso ilícito en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a través de programas de reasentamiento o recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente que contemplen, entre otros, sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles (...) y otras formas de organización de la población rural y de la economía sostenible.

Consideramos que dichos elementos – los desarrollados a partir del acuerdo para la prosperidad 079 y los incorporados en el acuerdo de paz- no se tienen como elementos esenciales y constitutivos de la propuesta de decreto.

c. La conformidad del proyecto de decreto con la doctrina constitucional de la justicia ambiental.

Como ya lo ha expresado esta entidad en diferentes oportunidades, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido una tendencia a armonizar los derechos en pugna y a

llamar la atención sobre la compatibilidad de ocupación, uso y tenencia de los campesinos y pescadores en zonas protegidas. En reciente jurisprudencia T-606 de 2015, La Corte Constitucional, ha resaltado que la segunda mitad del siglo XX, en especial a partir de la década de 1980, los términos “justicia” y “ambiente” comenzaron a aparecer conjugados hasta dar lugar al concepto de “justicia ambiental”. De acuerdo con una conocida definición adoptada por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, tal concepto designa “el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales” Sobre el concepto justicia ambiental, la sentencia T-294 de 2014 afirmó que, dentro de esa definición, el tratamiento justo supone que ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel estatal, local o tribal.

El concepto justicia ambiental suele remontarse a los movimientos sociales surgidos en el sureste de los Estados Unidos desde finales de la década de 1970, a raíz de las protestas locales por la instalación de plantas de desechos tóxicos y de industrias contaminantes en zonas predominantemente habitadas por población pobre y afro-americana. Los estudios realizados como consecuencia de estas denuncias evidenciaron que la población afroamericana y otras minorías étnicas (latinos, asiáticos, nativos americanos) soportaban un porcentaje desproporcionado de residuos tóxicos en relación a su peso en la población total del país, lo que permitió acuñar el concepto de racismo medioambiental para nombrar este patrón discriminatorio.

En este sentido la referida sentencia afirmó:

“Este recorrido por la génesis del concepto de justicia ambiental da cuenta de los dos principales elementos que lo integran. El primero, es una demanda de justicia distributiva que aboga por el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional, eliminando aquellos factores de discriminación fundados ya sea en la raza, el género o el origen étnico (injusticias de reconocimiento), o bien en la condición socioeconómica o en la pertenencia a países del Norte o del Sur global (injusticias de redistribución). Esta exigencia fundamenta (i) un principio de equidad ambiental prima facie, conforme al cual todo reparto inequitativo de tales bienes y cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa, obra o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, correspondiendo la carga de la prueba a quien defiende el establecimiento de un trato desigual. Asimismo, de este primer componente se deriva (ii) un principio de efectiva retribución y compensación para aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que resulta necesaria desde la perspectiva del interés general.

En segundo lugar, la justicia ambiental incorpora una demanda de justicia participativa, esto es, un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad. Esta dimensión comporta la apertura de espacios en donde los afectados puedan participar en la toma de decisiones

relativas a la realización del proyecto, la evaluación de sus impactos, permitiendo que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local, que se expresa en la evaluación nativa de los impactos y en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”.

En este orden de ideas, es claro que los Estados deben contrarrestar y compensar los efectos negativos que generen sus políticas ambientales, es decir, que a nivel nacional, departamental o municipal no pueden ejecutarse medidas que desconozcan la relación existente entre las comunidades con los espacios en los cuales se cimientan sus actividades económicas, sociales, culturales, entre otras.

Lo anterior es ratificado recientemente por la Corte Constitucional al revisar las decisiones proferidas frente una tutela interpuesta por un grupo de familias contra varias entidades entre ellas Parques Nacionales Naturales, por suspender las obras de mantenimiento y mejora de la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena sede Juan León, ubicada en la zona declarada como territorio del Parque Nacional Natural Tinigua –reserva ambiental. Allí resolvió confirmar la decisión adoptada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto al amparo del derecho fundamental a la educación de los menores que hacen uso del Internado. En esta sentencia la Corte afirma que: “no se puede pretender que la protección de una prerrogativa llegue a tal punto que anule o invalide por completo el otro. Esto en razón a que no existe ningún derecho absoluto y que dependiendo de los presupuestos fácticos de cada caso el juez debe optar por una protección equitativa entre ellos” .

En igual sentido, el deber de ofrecer una efectiva retribución y compensación por los daños ambientales que se derivan de una actividad lícita y orientada al logro del interés general encuentra fundamento en el restablecimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, que esta Corte ha sustentado en una interpretación sistemática de los principios de solidaridad (art. 1 CP), igualdad (art. 13 CP) y responsabilidad patrimonial por daño antijurídico (art. 90 CP).[93 Adicionalmente, de manera específica, en los mandatos de reparación del daño ambiental (art. 80 CP) y de procurar “la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano” (art. 334 CP) .

Tal y como anteriormente se afirmó, una de las maneras en las cuales se manifiesta el principio de justicia ambiental es garantizando la participación comunitaria de los grupos potencialmente afectados al ejecutar las políticas ambientales. En especial, si se tiene en cuenta que a lo largo de la historia las autoridades no han propiciado la participación de las personas y comunidades en las decisiones que de alguna manera los afectan. Así lo consideró la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia C-076 de 2006 en los siguientes términos:

“Históricamente ha primado una visión despótica del Estado que excluye a los particulares de participar en las decisiones que afectan su vida diaria. La instauración que una democracia participativa debe poner fin a esta situación. No obstante, no basta para asegurar la participación ciudadana, la mera consagración positiva de derechos constitucionales sino que, además, es necesario un desarrollo legislativo que involucre un sistema eficaz de recursos ágiles y sumarios y de mecanismos de participación efectiva.

La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad”.

La anterior afirmación cobra importancia excepcional para el caso colombiano, por cuanto, gracias a las referidas culturas minoritarias, se ha garantizado la utilización racional y sostenible de los recursos naturales. Sobre el particular la Corte, en sentencia C-137 de 1996 afirmó:

“Los más autorizados expertos no dudan en sostener que buena parte de la biodiversidad ha sido protegida gracias a la acción de las culturas minoritarias. En efecto, las comunidades indígenas, negras y campesinas han desarrollado prácticas y conocimientos tradicionales a través de los cuales han logrado una utilización racional y sostenible de los recursos naturales. La importancia de estas prácticas autóctonas es de tal grado que se ha afirmado que las necesidades de un 80% de la población del mundo, así como el suministro de alimentos de cerca de la mitad de los habitantes de la Tierra, depende del conocimiento y plantaciones indígenas. Lo anterior ha determinado la necesidad de relacionar la noción de desarrollo sostenible con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza. De este modo, se concluye que la protección de la biodiversidad depende, en gran medida, de la preservación de las prácticas tradicionales a través de las cuales una determinada cultura se relaciona con los recursos biológicos a los que acceden”

En síntesis, de acuerdo con la consolidada línea jurisprudencial de “justicia ambiental” de la Corte Constitucional, en los conflictos prácticos que se presentan en la aplicación de políticas ambientales de los Estados, en especial entre los derechos al medio ambiente sano y la dignidad Humana y su dimensión esencial del mínimo vital, las comunidades de que dependen de los recursos del medio ambiente merecen una especial atención por parte de las autoridades, toda vez que son grupos de personas en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente que la relación que adquieren estas comunidades con los ecosistemas debe protegerse bajo distintas formas, razón por la cual es indispensable que la administración ante cualquier intervención de sus ecosistemas garantice su participación.

En consecuencia, consideramos que el proyecto de Decreto bajo estudio, vulnera la dimensión de justicia participativa que implica el concepto de justicia ambiental por lo menos por tres razones: i) Porque el permitir la participación de las comunidades que pueden sufrir cargas distributivas por la aplicación de políticas ambientales, no implica solamente sentarse con las comunidades a dialogar para luego tomar actos unilaterales, sino tomar en serio sus posturas y llegar a acuerdos intermedios sobre los desacuerdos y evidentemente el proyecto de decreto, no sólo no tiene en cuenta en lo más mínimo la postura de los campesinos, sino que la contradice y hasta la desafía; ii) Porque no ha existido ningún debate ni participación de las comunidades afectadas del proyecto

presentado; y iii) Porque la entidad no ha promovido la participación efectiva de las comunidades campesinas en la construcción de la política de uso, ocupación y tenencia, pues hasta el momento, tres años después de inicio del proceso de la mesa, se ha negado sistemáticamente a la vinculación de un equipo técnico que apoye y sustente técnicamente la postura de las organizaciones campesinas.

2. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES SOBRE CADA UNO DE LOS CAPÍTULOS DE PROYECTO DE DECRETO.

a) Observaciones sobre el capítulo I: Caracterización del uso, ocupación y tenencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Como punto de partida, en el acuerdo de voluntades concertado entre las comunidades y las entidades firmantes, se estableció que el proceso de caracterización se desarrollaría “a través de los técnicos de las comunidades, teniendo en cuenta que el manejo de la información es conjunto, concertado y discrecional”.

En el proceso de concertación tanto nacional como local, se ha afirmado que dicha caracterización tiene como objetivo establecer las condiciones de uso, ocupación y tenencia de la población campesina al interior de las áreas e identificar alternativas que permitan la construcción de la política. Asimismo, se ha acordado que dicho proceso de caracterización se realizará de manera concertada y participativa con las comunidades locales, para lo cual, se está avanzando en la construcción del protocolo de caracterización.

En este contexto, consideramos que el artículo 1, del documento en discusión, desconoce dicho proceso de concertación, e incluso, experiencias pilotos que se adelantaron como resultado de la aplicación del APP 079 en los Parques Tinigüa y Picachos, ya que al establecer un sistema de información interoperable y un programa interinstitucional para el levantamiento de información en campo para la caracterización, se está desconociendo los acuerdos con las comunidades campesinas, en los cuales se pactó procesos de caracterización conjunta (instituciones y comunidades), concertada y participativa, en donde las comunidades campesinas intervienen, no sólo, en el diseño e implementación del proceso de caracterización, sino, en el análisis y sistematización de la información.

Por otra parte, el sistema de información interoperable y el programa interinstitucional ignora los acuerdos pactados sobre la discrecionalidad y manejo conjunto de la información y viola las reglas jurisprudenciales sobre la disposición de la información; se infringe, entre otros, los principios de integridad, finalidad, seguridad y de circulación restringida, ya que la información no va a ser tratada atendiendo a su carácter privado, y estaría, de hecho, dispuesta o suministrada a diferentes autoridades administrativas, judiciales o militares, cuyos efectos podrían ser sancionatorios, coactivos, o ser usados para fines diferentes a los acordados para el proceso de caracterización.

Por último, es relevante señalar que los fines del proceso de caracterización de uso, ocupación y tenencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales propuestos en el

texto en discusión del proyecto de decreto con fuerza de ley, se establecen a partir del paradigma de la conservación que excluye a las comunidades de las áreas, vulnerando gravemente sus derechos humanos y sociales.

El proceso de caracterización propuesto, establece un análisis histórico y un diagnóstico de la situación de uso, ocupación y tenencia de estas áreas, para el desmonte gradual de las actividades no permisibles, la celebración de acuerdos de recuperación y restauración ecológica en el marco de las actividades del artículo 332 del decreto 2811 de 1974, la adquisición de mejoras en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la reubicación de las comunidades de campesinos que habitan en las áreas del Sistema Nacional de parques, entre otros; pero no incorpora en los fines de caracterización, la identificación de sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles, u otras formas de economía sostenible de la población rural, que permita aplicar el principio de justicia ambiental y configurar un régimen especial de uso, ocupación y tenencia para la población campesina al interior de las áreas protegidas; fin que ha quedado plasmado en el proceso de la Mesa de concertación, a través de los acuerdos pactados y de los desacuerdos establecidos, de manera particular, el de parques con gente (campesinos).

Frente al artículo 2, consideramos que la precisión de límites es un aspecto de gran importancia para el manejo de las áreas y de los conflictos socioambientales. Por lo tanto, es necesario que dicha iniciativa normativa no desconozca lo acordado en el proceso de concertación en la Mesa, en donde se estableció un proceso de “verificación social de límites” en el cual, las comunidades deben participar en el proceso desde el diseño, la implementación y análisis del ejercicio de verificación. Por lo tanto, circunscribir la corroboración de la delimitación de límites de las áreas a un ejercicio técnico y unilateral realizado por Parques Nacionales Naturales genera mayor conflictividad social al negar el derecho a la participación e información de las comunidades campesinas que se ven afectadas con dichas medidas, siendo este uno de los elementos de mayor preocupación y desconocimiento de los habitantes de dichas áreas, y por lo tanto, uno de los criterios esenciales para la aplicación de la justicia ambiental, como mecanismo constitucional de armonizar los derechos al ambiente sano con los derechos fundamentales de las comunidades campesinas.

Nos parece importante que la propuesta de decreto reconozca los avances de la mesa e incorpore las experiencias exitosas que han surgido del proceso de concertación, e integre el modelo de verificación social de límites realizado en el parque Tinigüa y Picachos, resultado del trabajo conjunto entre una organización campesina y Parques Nacionales Naturales.

El artículo 3 de la propuesta de decreto establece “Acuerdos con Población campesina y pescadores” como modelo para el manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Es un mecanismo que ha sido pactado al interior de la Mesa Nacional de Concertación, e incluso se han empezado a implementar en las mesas locales estos mecanismos. Sin embargo, la propuesta de decreto es un retroceso en la construcción de iniciativas normativas de alistamiento para el posconflicto ya que desconoce las discusiones de la mesa, e incluso el mandato del APP 079 y lo acordado en el proceso de paz con las FARC -EP, por las siguientes razones:

- Restringe los acuerdos a los usos establecidos en el Decreto 2811 de 1974, artículo 332.

- Desmonta de manera gradual las actividades no permisibles, es decir, las que desarrolla el campesinado como medio de subsistencia, que constituyen parte de su identidad cultural y formas propias de los sistemas campesinos de producción de alimento.
- Impone un modelo de conservación de exclusión y discriminación del campesinado al no incorporar regímenes especiales para la población campesina que pueda habitar en las áreas, bajo la adopción de usos sostenibles (sistemas de producción de alimentos y silvopastoriles) que contribuyan en la conservación, restauración y recuperación de las áreas.
- Incumple el acuerdo de voluntades, al imponer una normatividad con fuerza de ley que ratifica los usos establecidos en la legislación al interior de las áreas de PNN. De manera arbitraria y unilateral excluye la participación y la deliberación democrática con las propuestas del campesinado colombiano y de sectores académicos y ambientales que consideran que es posible la conservación de estas áreas a través de la anexión de otros regímenes de uso, que garanticen los derechos del campesinado y la conservación de estas áreas. No permite la deliberación sobre la propuesta de “parques con campesinos, o parques con gente”.
- Esta propuesta normativa con fuerza de ley, no ajusta en absoluto la normatividad preexistente para resolver los conflictos sociales, ambientales en el SPNN, ni la implementación del APP 079 y menos el acuerdo de paz. Al contrario, refuerza los obstáculos normativos existentes, en donde la CCJ ha considerado que no se requieren modificaciones de la Constitución, sino, la implementación de las reglas jurisprudenciales sobre justicia ambiental, armonizando la interpretación del derecho al ambiente sano, al territorio, mínimo vital y dignidad del campesinado colombiano.

En el artículo 4, se habla de un régimen transicional de la función sancionatoria para la celebración de los acuerdos de restauración ecológica. Dicho régimen es un elemento importante en la configuración de los mecanismos de ajuste normativo que se requiere en la implementación de medidas de manejo que permitan la construcción e implementación de políticas efectivas para la conservación de las áreas y el respeto a los derechos de las comunidades. Por lo tanto, consideramos esencial mantener dicho régimen transicional, pero no restringido ni circunscrito a los acuerdos de restauración ecológica establecidos en la propuesta, que como ya lo dijimos, son regresivos en materia de protección del derecho al ambiente y de los derechos económicos, sociales y culturales del campesinado.

El régimen transicional debe incorporar el modelo de justicia ambiental desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el cual, no permite que la suspensión de sancionatorios esté condicionada a la celebración de acuerdos de restauración ecológica basados en el desmonte de las actividades propias de subsistencia del campesinado o en la ratificación de los usos establecidos en legislaciones del 1974, sin que se haya garantizado un real proceso de participación y concertación con las comunidades campesina y sin que se hayan explorado alternativas para que no se vulneren los derechos de las mismas.

El régimen transicional sancionatorio que está planteado en el decreto, no deja de ser otra medida de coacción, que en nada resuelve ni ajusta los conflictos sociales con una propuesta normativa para el tratamiento efectivo y con garantía de derechos de dichas situaciones en el proceso de construcción de paz territorial. En este mismo sentido, se debe entender la propuesta de vigías ambientales, la cual está inscrita en el artículo 5, que por el contrario debería responder a un proceso de concertación en donde se generen los mecanismos comunitarios para la prevención y control de las áreas desde un enfoque no coactivo, ni punitivo, sino, desde un ejercicio de ciudadanía en el cumplimiento de deberes de protección y defensa ambiental.

En el artículo 8 se establece las autorizaciones de adecuación de infraestructura y obras menores, como una medida afirmativa para el ajuste normativo requerido. Sin embargo, reiteramos que dichas acciones son restringidas a los usos establecidos en el Decreto 2811 del 74, lo cual, está generando la imposibilidad real y material de un ajuste normativo que garantice el cumplimiento del APP 079 y de los acuerdos de paz. Insistimos que las restricciones impuestas a esta medida son regresivas en materia de derechos sociales de las comunidades campesinas que habitan en las áreas, ya que se autoriza la adecuación de infraestructura para otro tipo de usos que no corresponden puntualmente al de campesinos, ni al de equipamiento social para garantía del derecho a la vida digna de estas comunidades y la conservación de las áreas.

Frente al artículo 7, consideramos que es necesario la creación de un régimen especial de créditos, subsidios e incentivos en las áreas del SPNN que responda a las particularidades de las comunidades campesinas allí asentadas, y que no estén condicionados a la celebración de los acuerdos de restauración establecidos, ya que son contrarios a las reglas de la Corte Constitucional, siendo regresivos en materia de derechos y terminan convirtiéndose en una medida coactiva.

Por último, el artículo 8 frente a la intervención para la erradicación manual y la atención integral frente a la afectación por cultivos de uso ilícito en áreas del SPNN debe acoger el enfoque de los acuerdos de paz, en el sentido de que se aborda desde un proceso de sustitución concertada y voluntaria. Así mismo, consideramos que esta propuesta no recoge los avances que ha tenido la mesa de concertación, en la implementación de protocolos para la no erradicación forzada, en la celebración de acuerdos de sustitución de cultivos y estabilización socio económica de las familias que subsisten de los cultivos. Consideramos que sí se debe crear una estrategia especial, pero no de erradicación, sino de sustitución.

b) Observaciones sobre el capítulo segundo

Artículo 9: Adquisición de las mejoras en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

El artículo 9 de la propuesta normativa sigue la lógica de “Parques sin gente”. Además de ello, su aplicación presupondría una serie de riesgos que afectarían los derechos fundamentales de personas y comunidades que habitan en estas áreas de protección ambiental. En primer lugar, el artículo no establece reglas claras respecto a quién, cómo y de qué manera se caracterizan y avalúan las mejoras referidas. Dicha cuestión deja a discreción de PNN tal caracterización y avalúo sin que se establezca expresamente la participación de las personas o comunidades titulares de las mismas. En ese sentido,

sería necesario que en caso tal de que no exista posibilidad de permanencia en el área, tal caracterización y avalúo se haga mediante un proceso participativo (la caracterización) y que cuente con un tercero imparcial (el avalúo).

En segundo lugar, si bien el artículo reconoce la importancia de proteger a campesinos hombres y mujeres, el párrafo segundo del artículo presupone una lógica peligrosa al referirse a que los beneficiarios de la compra de mejoras no pueden ser propietarios de tierras. Tal enfoque podría dejar en desprotección a campesinos y campesinas que subsisten mediante el uso de la tierra en zona de área protegida y que son propietarios de tierra para vivienda, sin que esta tenga las características necesarias para proveer al hogar.

En tercer lugar, el artículo descarta la adquisición de mejoras cuando estas estén asociadas a cultivos de uso ilícito. Sin embargo, esta estipulación contraría lo pactado en el Acuerdo de Paz, capítulo cuarto, en la medida en que no es congruente con la apuesta de incluir a campesinos y campesinas que derivan su sustento de tales cultivos en programas de sustitución y recuperación. Especialmente, el desconocer las mejoras sin que medie un análisis de cada caso en particular puede acentuar la situación de vulnerabilidad de las comunidades que se enmarcan en esta categoría. Por el contrario, el reconocimiento del valor de sus mejoras puede contribuir a los proyectos de sustitución de cultivos mediante incentivos para que estas comunidades sean parte de proyectos amigables con el medio ambiente.

Artículo 10: Saneamiento automático en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El artículo 10 del proyecto normativo, omite los casos de despojo y abandono forzado de tierras que puedan presentarse en las áreas del SPNN. Esta omisión puede conllevar al saneamiento de predios que estén siendo reclamados en restitución de tierras o que sobre ellos existan medidas cautelares debido al proceso. Dicha omisión, igualmente, resulta contradictoria respecto a los artículos 14 y 15 de la normativa que contemplan los casos de restitución de tierras en las áreas del SPNN. Por lo tanto, el saneamiento automático de los predios a los que se refiere este artículo, debería excluir los bienes que se abandonaron o despojaron con ocasión al conflicto armado interno y que son o pueden ser registrados en el RTDA de que trata la ley 1448 de 2011.

Artículo 11: Creación de incentivo a la conservación

La metodología que se define para la valoración ambiental de que trata este artículo, acorde a estándares internacionales (que se detallan más abajo en este documento), debe incluir la participación de las comunidades y personas sujetas a dicho incentivo con el fin de garantizar sus derechos y reconocer sus conocimientos y experiencias.

Artículo 13: Apertura de folios de matrícula de baldíos al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y solicitud de registro de afectación a bienes inmuebles en el Sistema de Parques Nacionales Naturales

Esta disposición, al igual que otras del presente decreto, puede afectar gravemente derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como

víctimas de desplazamiento forzado, en la medida en que crea un método de adquisición del dominio automático para PNN y el cual puede desconocer los derechos adquiridos o el principio de confianza legítima de las personas o comunidades que han ocupado las áreas de protección ambiental correspondientes. Igualmente, al versar sobre la adquisición de la propiedad de bienes, este artículo puede contrariar la naturaleza de la norma en la cual se quiere incorporar y debería entonces, como otras disposiciones de esta normativa, tramitarse por medio de una ley estatutaria que lleve el trámite normal del “fast track” en el Congreso.

Artículos 14 y 15: De la restitución de tierras en PNN, SINAP, Reservas Forestales Ley 2/59 y Restitución de tierras frente a procesos de ampliación o declaratoria de nuevas áreas protegidas

El desarrollo del derecho internacional ambiental ha ido generando un cambio la visión clásica de la gobernanza de áreas ambientalmente protegidas. Esta visión “es aquella que concibe a las áreas protegidas y particularmente a los parques nacionales como propiedad del Gobierno, administradas por éste y aisladas para fines de protección y esparcimiento”. Sin embargo, desde declaraciones como la de Río de 1992, las nociones de participación y desarrollo sostenible se han ido incorporando al marco legal internacional de gobernanza sobre áreas ambientalmente protegidas. Por ejemplo, el principio 10 de dicha declaración estipula que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Igualmente, establece el derecho al acceso a la información ambiental y el deber del Estado de “proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Igualmente, el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica reconoce en su preámbulo:

(...) la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes (...).

Así, dentro de la lógica del citado Convenio las comunidades locales e indígenas que habitan zonas protegidas juegan un rol fundamental en la conservación del medio ambiente y no deben ser vistas, prima facie, como agentes perjudiciales para la consecución de los Parques Naturales u otras zonas de protección ambiental. Por el contrario, estas son agentes que hacen parte del ecosistema y, por tanto, deben ser tenidas en cuenta en los planes de manejo y gobernanza de las mismas. Esta lógica también ha sido incorporada en las resoluciones del V Congreso Mundial de Parques de la Unidad Mundial para la Naturaleza celebrado en Durban, Sudáfrica en el 2003. En dicho Congreso, se estipuló entre otras que los Parques son elementos esenciales para el desarrollo sostenible de los pueblos y por tal motivo uno de los objetivos centrales de la protección de los Parques es el de combatir a través de ellos la pobreza o, al menos, evitar que mediante su protección esta genere nuevas pobrezas. Por lo tanto, acorde a este cambio de paradigma las áreas protegidas, estas deben servir para avanzar en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

En efecto, el artículo 8(j) del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica establece que:

(...) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (...).

De esta manera, estos artículos del decreto “fast track” de PNN debe no sólo incorporar la facultad del juez de restitución de tierras de restituir por equivalencia o compensación a la víctima que reclama un predio baldío o privado que se encuentra dentro de la zona protegida del Parque Natural, sino que debe igualmente permitirse la restitución material y jurídica de dicho predio cuando esta restitución sea compatible con los usos de la zona y contribuya a su conservación. En especial, acorde al cuerpo de derecho internacional reseñado, la coexistencia entre comunidades locales y medidas de protección ambiental no debe verse a priori como una tensión insoluble sino por el contrario como una oportunidad en la que el conocimiento cultural e histórico de la comunidad puede contribuir al cumplimiento de las metas establecidas en el área de protección. Igualmente, la restitución dentro de las áreas de protección ambiental puede ser un medio para garantizar una restitución integral y transformadora de las comunidades reclamantes, garantizando mediante usos compatibles el aprovechamiento equitativo de los recursos naturales como uno de los medios para concretar el goce efectivo de los derechos y la superación de la situación manifiesta de vulnerabilidad de las comunidades víctimas de despojo y/o abandono forzado de tierras.

c) Concepto sobre Capítulo III. Estrategias complementarias a los acuerdos fuera de las áreas del sistema de parques nacionales naturales

Uno de los factores principales que ha originado la problemática de la ocupación de tierras por población campesina al interior del área del sistema de Parques Nacionales Naturales, ha sido la imposibilidad de acceder a tierras aptas para actividades agropecuarias, por vías institucionales o posibilidades económicas. Al respecto hay que recordar que el artículo 64 constitucional establece como un 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, 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”.

En ese sentido se establece como un mandato al Estado en su conjunto, que involucra a todas las instituciones encargadas el garantizar el acceso a la tierra para quienes tienen vocación de trabajarla y carecen de ella. De esta manera garantizar el acceso a tierras aptas para los campesinos que se encuentran al interior del sistema de PNN es un deber que vincula no solamente a la entidad encargada que es la UEASPNN, sino también al

conjunto de instituciones del sector ambiental y agrario. De allí que deben concurrir con carácter vinculante las entidades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya misión es “Formular, Coordinar y Evaluar las políticas que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios de descentralización, concertación y participación, que contribuyan a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana”. Para que de manera integral se atienda a la población campesina que pudiera ser reubicada y relocalizada en área fuera de las áreas de PNN.

Ahora bien, en términos de acceso a tierras debe ser vinculada la Agencia Nacional de Tierras, quien es la entidad estatal encargada de la promoción del acceso a tierras. Y en particular la dirección de acceso a tierras debe tener un papel central en garantizar oportunidades dignas y económicamente sostenibles de permitir el acceso a tierras para los campesinos.

ARTÍCULO 17. - Reubicación de propietarios u ocupantes de zonas de interés ambiental por parte de la Agencia Nacional de Tierras

Es importante resaltar que la Agencia Nacional de Tierras (creada mediante Decreto 2363 de 2015) tiene dentro de sus deberes misionales adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, de tierras la Nación. Reversión de baldíos y reglamentos uso y manejo de sabanas y playones comunales, establecidos en la Ley 160 de 1994 para dar cumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad, y con ello liberar tierras para garantizar el acceso progresivo a quienes carecen de ella. Es importante resaltar que los campesinos que se encuentran al interior de PNN están en una condición de particular vulnerabilidad y por tanto se les debe dar prioridad a la hora de ser beneficiarios de la adjudicación y dotación de tierras.

Así mismo la Agencia de Desarrollo Rural (creada mediante Decreto 2364 de 2015) debe tener una participación activa e integral en la adopción de programas de promoción integral a la producción agropecuaria para los campesinos que habitan áreas de PNN y sean reubicados, puesto que dentro de sus funciones se encuentra: “Formular, estructurar, cofinanciar y proyectos estratégicos como iniciativa territorial o asociativa, a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la formulada por el Ministerio Agricultura y Rural”.

Art. 18. Fondo de tierras para programas de reubicación de población campesina que habita en las áreas del SPNN

Respecto de la creación de un fondo de tierras para programas de reubicación de población campesina que habita en las áreas del SPNN, consideramos que es muy importante formalizar un fondo de esta naturaleza. Sin embargo vemos con preocupación que las fuentes que se mencionan son casi las mismas fuentes que tiene el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que establece el numeral 1.1.1. Del Acuerdo General para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En tal sentido pensamos que la creación de un fondo con las mismas fuentes que el fondo de tierras para la Paz podría generar una disputa por fuentes y recursos. Donde el fondo de tierras para la reubicación estaría en desventaja ante la importancia que reviste este fondo. Y los mecanismos dispuestos para asegurar su cumplimiento.

Por tal razón consideramos que las fuentes de este fondo deben ser más realistas y se podría centrar en los fondos de tierras que maneja de manera general la Agencia Nacional de Tierras y que PNN adquiera tierras con recursos en el marco de las compensaciones y donaciones de cooperación que existen actualmente y se pueden crear en virtud de la implementación de los Acuerdos de Paz.

Por otro lado, si bien en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto firmado el 25 de noviembre se precisó que serían las víctimas del conflicto armado los beneficiarios priorizados de este fondo, establece que: “También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria (subrayado fuera de texto).

Y en ese sentido podría pensarse como la población campesina ubicada al interior de PNN podría ser beneficiaria priorizada de este fondo de tierras. Para ello habría que hacerse explícito en el desarrollo normativo del Acuerdo de paz en la reforma rural integral y el fondo de tierras.

ARTÍCULO 19.- Programas de dotación y acceso a tierras y estabilización socioeconómica de población campesina fuera de las áreas del SPNN

Si bien es positivo que el Gobierno nacional promueva programas de dotación y acceso a tierras para población campesina que habita áreas del Sistema de PNN, sobre las figuras con las que se articularía dichos proyectos, tenemos las siguientes consideraciones:

Bienes sujetos a extinción judicial de dominio: Si bien se habla de priorizar la destinación de tierras originadas en la acción de extinción de dominio judicial, correspondiente a un 50% para destinación al Gobierno nacional, como lo señala el artículo 50 del Código de extinción de dominio, no es claro el alcance de tal priorización y en tal sentido consideramos que es necesario aclarar un porcentaje claro de estos bienes que será destinado a la reubicación de la población campesina que está en las áreas de PNN cuando proceda.

Bienes sujetos a extinción administrativa del dominio: El carácter y alcance de la promoción del Estado a la destinación de bienes sujetos a extinción administrativa del dominio a programas de dotación a programas de dotación o acceso a población vulnerable dentro de PNN, no es claro, y se hace necesario que establecerse un porcentaje claro de esta destinación. Así mismo no es claro cuál será el mecanismo de priorización de los beneficiarios de estas tierras dentro de total de las familias campesinas a ser reubicadas, al respecto es importante fijar un procedimiento claro.

Acceso a tierras en el marco de la creación de ZIDRES por fuera de las áreas del SPNN: La ley 1776 que crea las Zonas de Interés de desarrollo rural económico y social, en la

actualidad viene siendo objeto de examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, quien estudia tres demandas que fueron presentadas contra algunos de sus artículos entre ellos el artículo 17 sobre los esquemas de asociatividad. En tal sentido, consideramos que debe abstenerse de mencionar a las ZIDRES hasta tanto no haya una decisión de fondo por parte de la Corte, que aclare la situación respecto de esta figura de desarrollo rural.

Desde la CCJ como parte demandante de esta ley, consideramos que la Ley 1776 de 2016, promueve un desarrollo agrario que privilegia la agroindustria sobre la economía familiar campesina, y que por ende privilegia al empresario en detrimento del campesinado. En cuanto a la vinculación de las asociaciones campesinas que ocupan áreas del sistema de PNN consideramos que tal vinculación dentro de los esquemas de asociatividad previstos en el artículo 17 desconoce los elementos del derecho a la libre asociación en concordancia con el libre desarrollo de su personalidad, en tanto que parte de un supuesto equivocado respecto de que los campesinos están en condiciones materiales de ejercer su libertad plena frente a la posibilidad de firmar un contrato de asociatividad con empresarios, que están en condiciones económicas, sociales y políticas ventajosas.

Por lo cual se trata de una relación asimétrica para la cual la ley no prevé garantías para la parte más vulnerable que son los campesinos, que permitan equilibrar la relación contractual que se genera en la asociación para las ZIDRES.

En ese sentido estas asociaciones productivas llevarían a la pérdida de identidad campesina, puesto que aceleraría el proceso de “descomposición del campesinado”, concepto por el cual la economía campesina y el tejido social se van destruyendo por cuenta de su incorporación dentro de la agroindustria y su identidad cultural queda reducida a la de simple trabajador agrícola, quedando subordinado a las exigencias que establece el empresario para el proyecto productivo. Esto a pesar de los planes acceso a tierras para campesinos que establece la Ley a partir de los esquemas asociativos, sin embargo, esta tierra no tendrá libre destinación y deberá ser tener como uso el proyecto productivo.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha manifestado a lo largo de este documento, la oportunidad de reforma que permite el fast track en la implementación de los acuerdos de paz, con el sentido y orientación contenidos en los temas de acuerdo de la Mesa de Concertación de la política de tierras de uso, ocupación y tenencia de PNN, demanda un ejercicio de mayor consenso, socialización y discusión de las propuestas surgidas de parte de la institucionalidad.

Los avances que por tres años ha tenido la mesa de concertación alrededor de temas de acuerdo, deben ser recogidos en las propuestas que desde la dirección de Parques Nacionales Naturales se formulen al gobierno nacional, consideramos que es lo menos que puede hacerse para reconocer un ejercicio aplaudido por diversas organizaciones de cooperación internacional y otras entidades públicas.

Como se analizó respecto a diversos artículos, el sentido del decreto borrador analizado sigue manteniendo de manera radical la estructura de usos restringidos que tradicionalmente viene concebida en la legislación ambiental, lo cual hace perder esta oportunidad y coyuntura para realmente proponer nuevas alternativas para la resolución de la problemática de uso, ocupación y tenencia de parques más racional con la realidad, que a la vez permita compatibilizar la presencia de pobladores campesinos y su corresponsabilidad en la conservación, restauración y función ecológica.

El espíritu de lo acordado en los procesos de paz justamente es el de la reconciliación y resolución participativa de los conflictos, así que nuevas propuestas, alternativas y parámetros, que innoven en la legislación ambiental, que rescaten el papel participativo de las comunidades, que den lugar al reordenamiento práctico del uso social y ambiental de la tierra, son bienvenidas. Nuestra recomendación es poder tener un poco más de apertura hacia estos cambios que permitan superar la conflictividad social en torno a la ocupación de los parques.

Nuevamente manifestamos nuestro interés en seguir acompañando y aportando en lo posible a que el tránsito hacia una renovada política de tierras en parques sea posible con el mayor beneficio a la protección ecológica y la menor afectación posible a las comunidades campesinas que habitan en los parques.

Atentamente,



JHENIFER MARIA MOJICA FLOREZ
Subdirectora Litigio y Protección Jurídica
Comisión Colombiana de Juristas

Con copia:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad