



# Hacia una redefinición de los sistemas de propiedad en los Parques Nacionales Naturales en Colombia\*

Carlos Alberto Zárate Yepes (Colombia)\*\*

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\*\*\*

Hernán Alberto Villa Orrego (Colombia)\*\*\*\*

## Resumen

Este artículo analiza la gobernanza ambiental en los Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) tras el Acuerdo final con las FARC-EP. La investigación responde a la pregunta: ¿cómo garantizar la conservación y manejo adecuado del territorio de los PNNC y la calidad y condición de vida de sus pobladores en el posacuerdo con las FARC-EP, en un contexto complejo con múltiples conflictividades y reducida gobernanza? Se parte de dos hipótesis: la primera sostiene que muchos conflictos sociales y ambientales eran gestionados por las FARC-EP antes de 2016 y su retiro ha incrementado la conflictividad; la segunda plantea que una gobernanza adecuada debe considerar a los múltiples actores que habitan en los PNNC, mediante esquemas compartidos o autónomos. El estudio se apoya en el marco de análisis y desarrollo institucional de Elinor Ostrom, una propuesta que permitiría reconfigurar una gobernanza alrededor de

[298]

\* Artículo derivado de la investigación *Gobernanza territorial en el pos-acuerdo con las FARC-EP: el caso de los Parques Nacionales Naturales en Colombia*, elaborada por Carlos Zárate y asesorada por Germán Valencia y Hernán Villa, para optar al título de doctor en Derecho, 2023; además, inscrito al proyecto *Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las Farc-ep en Colombia (2016-2020)*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), y desarrollado en la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

\*\* Economista Agrícola. Abogado. Doctor en Derecho. Profesor Asociado de la Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín y miembro del grupo de investigación en Política, Legislación y Gestión Ambiental (Polygesta). Correo electrónico: [cazarate@unal.edu.co](mailto:cazarate@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0002-6476-7193 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=i1TDWjcAAAAJ>

\*\*\* Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co) - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=7Sm8z3MAAAAJ>

\*\*\*\* Abogado. Economista. Psicólogo. Magíster en Gerencia del Desarrollo Social. Doctor en Derecho Procesal Contemporáneo. Profesor titular y miembro del grupo de investigación Derecho y Sociedad en la línea Derechos Sociales y Asuntos Públicos, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [halberto.villa@udea.edu.co](mailto:halberto.villa@udea.edu.co) - Orcid: 0000-0003-4433-6553 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=X3LidEgAAAAJ>

estos espacios. Los resultados sobrepasan los clásicos derechos derivados de un título y defienden la idea de que la diferencia entre poseedor, tenedor y propietario esté en función del uso y manejo de los recursos naturales.

### **Palabras clave**

Administración Pública; Análisis y Desarrollo Institucional; Gobernanza Territorial; Parques Naturales Nacionales; Comunidades Campesinas y Étnicas; Posconflicto.

**Fecha de recepción:** agosto de 2024 • **Fecha de aprobación:** junio de 2025

### **Cómo citar este artículo**

Zárate Yepes, Carlos Alberto; Valencia Agudelo, Germán Darío y Villa Orrego, Hernán Alberto. (2025). Hacia una redefinición de los sistemas de propiedad en los Parques Nacionales Naturales en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 298-325. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a12>

## **Towards a Redefinition of Property Systems in Colombia's National Natural Parks**

[299]

### **Abstract**

This article analyzes environmental governance in Colombia's National Natural Parks (PNNC) following the Final Agreement with the FARC-EP. The research addresses the question: how can the conservation and proper management of PNNC territories, as well as the quality of life of their inhabitants, be ensured in the post-agreement context with the FARC-EP, characterized by complex conflict dynamics and weakened governance? The study is based on two hypotheses: the first posits that many social and environmental conflicts were previously managed by the FARC-EP before 2016, and that their withdrawal has led to increased conflict; the second suggests that effective governance must take into account the multiple actors inhabiting the PNNC through shared or autonomous governance models. The study draws on Elinor Ostrom's Institutional Analysis and Development framework, a proposal that offers the potential to reconfigure governance around these geographical spaces. The findings go beyond traditional rights based on legal title and support the idea that the distinction between holder, possessor, and owner should be determined by the responsible use and management of natural resources.

### **Keywords**

Public Administration; Analysis and Institutional Development; Territorial Governance; National Natural Parks; Peasant and Ethnic Communities; Post-Conflict.

## Introducción

El 24 de noviembre de 2016 el Estado colombiano firmó con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante Acuerdo final— (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Desde aquel momento los miembros de aquella organización guerrillera comenzaron a movilizarse y concentrarse en diversos espacios territoriales para que desde el día uno se realizara el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación (Banguero, Valencia y Valencia, 2019). El inicio de este proceso significó la salida de uno de los actores armados ilegales más importantes de la guerra en Colombia. Este grupo armado ilegal hacía presencia, desde hacía varias décadas, en más de trescientos municipios del país y con la firma del Acuerdo final se dio su retirada y el fin del dominio y control sobre muchos territorios de la geografía nacional.

Entre los espacios que abandonó las FARC-EP estuvieron los Parques Nacionales Naturales (PNN), un área protegida que para aquel entonces ocupaba 14 268 224 hectáreas —es decir, 142 682 km<sup>2</sup>— de la superficie nacional y estaba habitado por cerca de 22 371 personas (Fuentes, 2018), una salida que provocó que desde aquel momento comenzara a reconfigurarse la gobernanza territorial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), llevando a que, desafortunadamente, nueve años después se encuentren habitándolos una gran cantidad de grupos armados ilegales (Valencia, L., 2025). Se trata de organizaciones armadas que están aprovechando estos ricos espacios naturales para generar todo tipo de rentas ilegales y criminales, afectando a la población campesina y étnica que los habitan.

En este sentido, a casi una década de haberse firmado el Acuerdo final, se evidencia una guerra por los recursos naturales en varias de las 59 áreas naturales que constituyen el SPNN. Este conflicto armado ha provocado el asesinato de cientos de campesinos y de población étnica, el desplazamiento forzado y sistemático de miles de personas, y el confinamiento obligado de otro tanto. Con ello se ha intensificado el desarraigo, la pérdida de tierras por parte de campesinos y el desgobierno en muchos de los parques, de allí que la administración, la gestión y el mantenimiento del orden público en el SPNN se presenta para el Estado

[300]

como una de las más grandes y complejas tareas en el posconflicto con las FARC-EP, en especial, en el componente de mantener claro los derechos de propiedad y con ello las responsabilidades frente a la gestión del territorio.

La tesis planteada en este artículo es que si el Estado colombiano quiere reducir la violencia en el SPNN y avanzar en una adecuada gobernanza al interior de estos territorios debe trabajar en el rediseño de un sistema de propiedad que ponga a los campesinos y comunidades étnicas en el centro. Tanto la experiencia nacional como la internacional (Barragán, 2008; Beltrán, 2001; Botero *et al.* (2019) han demostrado que avances en el reconocimiento de los derechos de propiedad de estas poblaciones que habitan y conviven en los espacios donde existe riqueza biótica y natural —al igual que para comunidades étnicas la protección de la cultura, las tradiciones y los saberes ancestrales— permiten garantizar la conservación y preservación de los ecosistemas y la supervivencia de las comunidades campesinas a su interior, con condicionamientos para su permanencia en favor de la conservación.

En esta lógica, este artículo analiza la gobernanza territorial en el SPNN en el posconflicto con las FARC-EP luego de la firma del Acuerdo final en 2016. Un grupo de territorios que representa para el país y el mundo una gran riqueza natural y cultural, pero en la que se reconoce una compleja y difícil situación político-militar, debido a la presencia de múltiples actores ilegales. Como la idea es mostrar la importancia de las comunidades campesinas y étnicas —indígenas y afrodescendientes— en la gobernanza territorial, en este artículo se enfatiza en la necesidad de avanzar en una redefinición de los sistemas de propiedad al interior de estos parques considerando a estas comunidades, redefinición que debe pasar necesariamente por la discusión de los clásicos derechos de propiedad derivados de un título y avanzar en plantear la idea de que la diferencia entre poseedor, tenedor y propietario esté en función del uso y manejo adecuado de los recursos naturales al interior de los parques, de esta manera se podrá lograr mejorar el empleo y la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades étnicas en Colombia.

[301]

## 1. Marco teórico

La gobernanza territorial se ha convertido en un gran campo de trabajo e investigación en el mundo. Sirve para que desde diversas ciencias o áreas

del saber se analice y proponga formas de ver a los espacios geográficos y trabajar en su gestión para la sostenibilidad. Entre los enfoques que más se han detenido a analizar este asunto se encuentra el institucionalismo de Elinor Ostrom (2000; 2011; 2014; 2015). Ella y su equipo de trabajo —reconocido como el Grupo de Bloomington (Roldán, 2018)— han desarrollado profundas investigaciones teóricas y aplicadas sobre el gobierno de los bienes comunes, que son una forma de aproximarse al campo de la gobernanza territorial. Este grupo de trabajo ha creado y desarrollado categorías tan importantes como gobernanza compartida, confianza, cooperación, acuerdos colectivos y derechos de propiedad, entre muchos otros, ofreciendo elementos interpretativos y de acción para atender las áreas protegidas a partir de la perspectiva de una gobernanza territorial que replantee las instituciones tradicionalmente asentadas en estos territorios y los derechos de propiedad al interior de los PNN (Borrini-Feyerabend et al., 2014a; Durán, 2009).

El nuevo institucionalismo de Ostrom nos entrega una perspectiva de trabajo en la que se puede considerar la complejidad que significa la administración, gestión y manejo de los PNN, con una gran diversidad biológica y cultural, y con múltiples conflictos de uso y tenencia de la tierra por parte de comunidades étnicas, campesinas y colonos, el aprovechamiento de los recursos naturales en su interior por medio de la deforestación, la minería ilegal y la ganadería criminal, los cultivos de uso ilícito y la presencia de actores armados —como las disidencias de las FARC-EP, los grupos pos-FARC y las redes de narcotráfico— que dificultan su misma gobernanza (Botero, 2021; Botero et al., 2019; Fuentes, 2018; Quadri de la Torre, 2012).

[302] La propuesta de gobernanza territorial de Ostrom comienza por cuestionar el paradigma de que el mejor administrador de sus recursos naturales es el Estado. Propone, en su lugar, que es la ciudadanía organizada, sobre todo, la de base social y comunitaria —en sus diferentes formas institucionales—, la más eficiente y efectiva en dicho propósito. Para lograrlo, el enfoque de Ostrom presenta un diseño o rediseño institucional que logre responder a los requerimientos de las localidades y regiones. Desde esta perspectiva, los colectivos no deben actuar solos e independientes, sino de forma coordinada y con disposición a prestar los mejores servicios que demandan la ciudadanía (Aguilar, 2006).

Este enfoque parte, como lo reconoce Germán Valencia (2017), por diferenciar las instituciones de las organizaciones: las primeras son las reglas de juego y las segundas los jugadores (North, 1993). Interacción entre jugadores y entorno institucional que da forma a las estructuras de gobernanza. Las instituciones permiten a las organizaciones actuar y comportarse de cierta forma en determinado momento, tomar decisiones de manera muy específica y considerar los diferentes actores sociales de manera concreta y específica en la situación social (Eslava, 2017). Adicionalmente, habla de los recursos de uso común (RUC), que son el amplio conjunto de recursos naturales y culturales que comparten muchas personas, en los que caben los sistemas hidrológicos, los bosques, las pesquerías, la atmósfera global y, por supuesto, los parques nacionales. Recursos, todos ellos, que son de inmensa importancia para la supervivencia de los seres humanos en la tierra (Ostrom, 2014).

A pesar de que el modelo critica al paradigma estadocéntrico, a este actor se le reconoce como un importante agente para el cuidado del interés colectivo frente a la actuación de los privados. El Estado se requiere para la preservación del recurso y suele, por declaración o adquisición mediante compra o expropiación, destinarlos a este fin de interés público y social. Sin embargo, por la falta de presupuesto, recursos humanos insuficientes y capacidades logísticas escasas realiza una presencia limitada en estos territorios. En este sentido, Ostrom (2014) propone que para un adecuado manejo de los recursos de uso común puede ser más efectiva una gestión y manejo compartido o incluso autónomo con las comunidades locales, y principalmente con grupos étnicos. Estos podrían incrementar la efectividad en la gestión y manejo de los recursos de uso común, mucho más que si sólo el Gobierno central fuera el que lo intentara realizar (Borrini-Feyerabend et al., 2014b; Ramírez, 2015; Rivas, 2006).

[303]

En una realidad donde la lejanía, la distancia y la débil presencia de las organizaciones estatales y sus funcionarios —en las localidades y regiones— es fundamental pasar de una gobernabilidad hacia una gobernanza, en el sentido en el que lo expresan John Graham, Bruce Amos y Tim Plumptre (2003), como «el proceso de interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones son las que determinan cómo el poder y las responsabilidades son ejercidas, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y los interesados» (p. 2. Traducción propia).

En este sentido, Ostrom (2011; 2015) sostiene que las únicas posibilidades para escapar de la sobreexplotación de los bienes comunes no es necesariamente la privatización de los recursos de uso común, para ella «existen experiencias exitosas de autogobierno de individuos y comunidades capaces de crear compromisos creíbles» (Ostrom, 2015, p. 12). Las comunidades pueden incluso realizar seguimiento, evaluación y control con unos costos de transacción mucho menores. Así, la administración y gestión de los bienes comunes debe seguir ocho principios:

1. Los individuos o familias con derechos para extraer unidades de recurso del sistema de RUC deben estar definidos con claridad, al igual que los límites del propio sistema de RUC [...].
2. Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que requiere trabajo, materiales o dinero [...].
3. La mayoría de los individuos afectados por las reglas operacionales pueden participar en su modificación [...].
4. Quienes monitorean de manera activa las condiciones del RUC y el comportamiento de los apropiadores, rinden cuentas a los apropiadores o son apropiadores ellos mismos [...].
5. Los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas —dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción— por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes o ambos [...].
6. Los apropiadores y sus autoridades tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver a bajo costo conflictos entre los apropiadores o entre éstos y los funcionarios [...].
7. Los derechos de los apropiadores para elaborar sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas [...].
8. Las actividades de apropiación, provisión, monitoreo, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gobernanza están organizadas en múltiples niveles de entidades anidadas (Ostrom, 2011, p. 165).

Considerando estos principios, Juan Camilo Cárdenas (2009) plantea nuevos dilemas para el manejo de los espacios colectivos o comunitarios. Estudia cómo pueden darse compromisos creíbles, diseñados y aprobados

por los integrantes del colectivo. Estos son posibles, en especial, cuando las comunidades o grupos que utilizan los RUC buscan garantizar el beneficio o aprovechamiento de recursos y se comprometen con no afectar o perjudicar al resto de integrantes del grupo que también deben tener acceso a dichos recursos. Muestra cómo los acuerdos internos o externos con respecto al uso, manejo y aprovechamiento de los RUC pueden afectar positiva o negativamente a los otros que también los utilizan.

Un uso negativo de los RUC puede darse en contextos de guerra, desplazamiento forzado y asesinatos colectivos y selectivos. Estos hechos pueden conducir a romper el tejido social y, por esa vía, la confianza en las comunidades locales y regionales. Sin embargo, los RUC también se pueden convertir en una oportunidad para resistir localmente de manera colectiva a los embates de la guerra, sobreviviendo con acciones y decisiones tomadas colectivamente con respecto al autocuidado, la seguridad alimentaria y el manejo de los recursos naturales. Respecto a esto, las reglas de distribución justa ayudan a crear relaciones de confianza, puesto que hay más individuos deseosos de cumplir estas reglas en la medida en que han participado en su diseño y también porque concuerdan con los conceptos de justicia que comparten (Bowles y Gintis 1998; Trosper, 2002).

[305]

En este escenario, los derechos de propiedad se constituyen en otra institución fundamental al momento de analizar el manejo y uso adecuado de los recursos naturales y el ambiente (Quadri de la Torre, 2012). No ser propietario con expectativa de serlo en el futuro, serlo sin tener claro los títulos que posee y sus limitaciones en un área protegida o, por el contrario, ser un poseedor sin título y sin opciones de ser reconocido su derecho de propiedad en el futuro por el Estado definen un tipo particular de relación con los recursos naturales existentes, la forma de ocupar el territorio y de explotarlo; en ese sentido, resolver los derechos de propiedad al interior de las áreas protegidas contribuye a su conservación.

Ostrom (2011) considera que para resolver el problema de la sobreexplotación de los RUC lo más adecuado es crear instituciones estables de autogestión y no necesariamente la individualización o privatización de dichos recursos, lo cual puede conducir a todo lo contrario, es decir, el acaparamiento y la acumulación exagerada de recursos en manos de unas pocas personas.

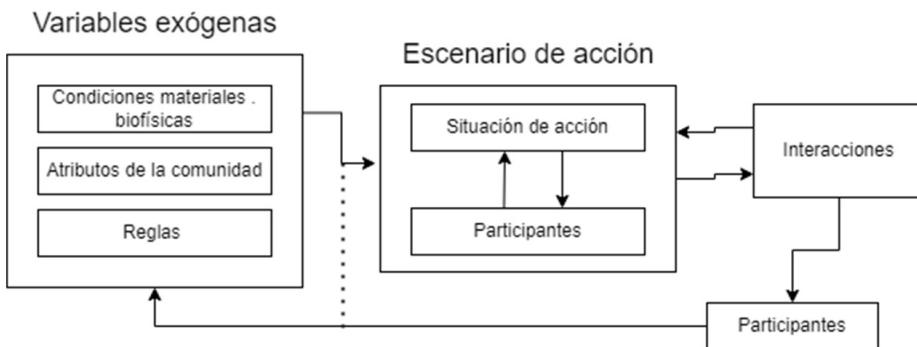
Finalmente, para la gestión y conservación de los RUC, Ostrom (2015) introduce el término de policentrismo, entendido como «un sistema en el que los ciudadanos son capaces de organizar no solo una, sino múltiples autoridades de gobierno a diferentes escalas» (pp. 365-366).

Es de acuerdo con todo lo anterior que el enfoque de RUC se constituye en un fundamento teórico necesario para pensar en un gobierno compartido al interior de los PNN, en un modelo de gobernanza territorial en el que las comunidades étnicas y campesinas, mediante acciones colectivas que les reconozcan unas autonomías y formas tradicionales de usar y ocupar el territorio, pasando por métodos alternativos de resolución de conflictos, permitan construir formas de gobierno que dialoguen con sus cosmogonías y culturas y logren la conservación de estos importantes bienes comunes naturales.

## 2. Marco metodológico

La investigación se sustenta en el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) propuesto por Elinor Ostrom (2015), el cual proporciona un enfoque analítico para el estudio de la gobernanza de los RUC. Este marco posibilita el examen de las relaciones entre actores, normas e instituciones en situaciones de acción específicas, entendidas como espacios donde confluyen decisiones, intereses y estructuras de poder en torno al uso, control y conservación de dichos recursos. En este caso, el análisis se orienta hacia la gobernanza ambiental en los PNCC en el periodo posterior a la firma del Acuerdo final de 2016.

**Gráfica 1.** Marco de metodología de Ostrom.



Fuente: tomado de Eslava (2017).

A partir de un enfoque cualitativo la investigación articula información primaria y secundaria, estructurada en torno a la interacción entre variables institucionales, atributos comunitarios y condiciones biofísicas, tal como lo propone el marco ADI. Se definieron como casos de análisis territorios estratégicos del SPNN entre ellos Paramillo y Las Orquídeas debido a la concentración de conflictos socioambientales, diversidad étnica y relevancia ecológica.

La recolección de información primaria se realizó mediante entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores clave vinculados con los procesos de gestión, conservación y conflicto en los PNN. Se seleccionaron participantes con amplia trayectoria institucional, comunitaria y académica, incluyendo funcionarios de la Unidad de Parques, líderes ambientales, representantes de comunidades étnicas y campesinas, expertos en políticas públicas y un excomandante de las FARC-EP. La información fue sistematizada y analizada a través del software NVIVO 12, el cual facilitó la codificación temática y el cruce relacional entre variables.

La información secundaria comprendió literatura científica, normativa ambiental, informes institucionales, documentos técnicos y registros de experiencias territoriales. Esta base documental permitió contextualizar la evolución de las políticas de conservación, así como los cambios institucionales derivados del posacuerdo. El periodo de análisis se extendió desde noviembre de 2016 hasta 2020, pero incluyó antecedentes desde principios de la década de 2000 para analizar transformaciones institucionales y dinámicas de conflicto. En esta temporalidad se consideró la transición desde una administración centralizada hacia modelos que reconocen el rol de las comunidades locales en la gobernanza ambiental.

[307]

Se aplicó, además, una metodología de mapeo de actores clave, coherente con la categoría de participantes del ADI, con el propósito de identificar posiciones, grados de influencia e intereses entre los distintos agentes que configuran las arenas de acción en los parques. Esta caracterización incluyó tanto actores formales —instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales ambientales— como actores informales o ilegales, incluyendo grupos armados y economías ilícitas.

### 3. Las comunidades campesinas: realidades y retos en los PNN

En este artículo se parte por reconocer las difíciles condiciones en que han vivido los campesinos y la población rural en Colombia en las últimas décadas. A los productores agropecuarios se les ha caracterizado como actores aislados, dispersos y sin una tradición cultural y ancestralidad reconocida (Semana, 2012; Bautista *et al.*, 2022). Una situación que se agrava cuando se revisa a esta población en 38 de los 59 PNN, en las cuales habitan comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y que para 2019 era de 47 400, 37 700 y 4800, respectivamente (véase **tabla 1**). Población que se caracteriza por altos índices de desigualdad económica y pobreza, además de ser una población objeto de constantes procesos de desplazamiento forzado, persecución e incluso confinamiento propiciado por grupos armados ilegales.

**Tabla 1.** Parques Nacionales Naturales traslapados con resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes, 2021.

[308]

Parques Nacionales Naturales	Área traslapada Resguardos indígenas	Área traslapada Comunidades afrodescendientes
Los Katíos	43 203 ha	29 053 ha
Utría	107 178 ha	18 241 ha
Farallones de Cali	23 836 ha	8409 ha
Paramillo	38 143 ha	155 ha
Sanquianga	17 865 ha	72 597 ha
Tatamá	19 214 ha	2377 ha
Uramba Bahía Málaga	13 246 ha	82 837 ha
Las Orquídeas	14 010 ha	12 508 ha
Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	9272 ha	15 ha
Sierra Nevada de Santa Marta	8334 ha	430 ha
Santuario de Fauna Acandí, Playón y Playona	4743 ha	5331 ha
Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos	1771 ha	805 ha
Las Hermosas	957 ha	52 ha
Munchique	300 ha	88 ha

Tabla 1. (Continuación).

Parques Nacionales Naturales	Área traslapada Resguardos indígenas	Área traslapada Comunidades afrodescendientes
Serranía de Chiribiquete	48 574 ha	-
El Tuparro	38 555 ha	-
Amacayacu	16 969 ha	-
Puinawai	10 349 ha	-
Yaigojé Apaporis	8.01 ha	-
Sierra de la Macarena	3714 ha	-
Sumapaz	2297 ha	-
Parque Nacional Natural Bahía Portete-Kaurrele	7 ha	-
Puracé	42 215 ha	-
El Cocuy	35 888 ha	-
Cahuinari	13 471 ha	-
Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel	8845 ha	-
Tinigua	6406 ha	-
Nevado del Huila	3603 ha	-
Catatumbo Barí	704 ha	-
Río Puré	4 ha	-
Nukak	41 204 ha	-
La Paya	28 682 ha	-
Serranía de los Churumbelos	11 166 ha	-
Tamá	9929 ha	-
Cueva de los Guácharos	4700 ha	-
Pisba	3576 ha	-
Cordillera de los Picachos	570 ha	-
Corales del Rosario y de San Bernardo	-	272 ha
Santuario de Flora y Fauna Los Colorados	-	30 ha

Fuente: elaboración propia a partir de Villardy y León-Parra (2021).

Esta grave situación ha llevado a que se insista en la necesidad que tiene el Estado de avanzar en al menos dos frentes de trabajo con los campesinos y los grupos étnicos —indígenas y afrodescendientes — del

SPNN: primero, realizar estudios que le permitan al Estado reconocer a esta población como inmersa en una realidad desigual y marginada que tiene problemas estructurales como la falta de acceso a la tierra, condiciones de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, y relaciones inadecuadas con los recursos naturales y el medio ambiente, y que requiere un reconocimiento especial y favorable para que tengan sistemas de derechos de propiedad en condiciones diferenciales.

Y segundo, estudios que permitan reconocer que estos campesinos y población tienen formas especiales y específicas de relacionarse con la tierra y los recursos naturales, una población rural que no necesariamente actúa guiada por una lógica de mercado —que busca maximizar sus ganancias, calculando permanentemente la relación costo-beneficios—, sino que desean una seguridad alimentaria para sus familias, en una relación que tiende a ser sostenible y que es posible lograrlo con un acompañamiento técnico, tecnológico y con investigación participativa que en sus resultados se potencialice el uso adecuado de los recursos naturales; es decir, una población especial a la que hay que proteger, reconocer sus tradiciones ancestrales, su cultura y sus formas particulares de utilizar y aprovechar los recursos naturales, a la que hay que darles un trato diferencial en el tema específico de los derechos de propiedad.

[310]

En consecuencia, trabajar en estos dos aspectos podría ayudar a garantizar su seguridad alimentaria, vivienda digna y la relación que tienen con los recursos naturales y el medio ambiente; además, avanzar en reconfigurar los derechos de propiedad que tienen los campesinos y acompañarlos con asistencia técnica, investigación y apoyo financiero que permita desarrollar al interior de los PNN sistemas de producción agropecuarios de bajo impacto, compatibles con la zonificación de usos del suelo a su interior y las tareas de conservación y preservación ambiental derivados de los planes de manejo ambiental.

Precisamente, esta doble condición de marginalidad y relacionamiento diferencial con la tierra ha provocado que en Colombia, desde hace varias décadas, se esté avanzando en constituir a los campesinos y a la población rural en sujetos especiales de derecho. En la Constitución de 1991, en los artículos 60, 64 y 65, y en la Sentencia C-077 de 2017, se ha insistido en la necesidad de declarar tanto a los campesinos como los trabajadores agrarios en sujetos de especial protección constitucional. Adicionalmente,

se ha insistido en la obligación que tiene el Estado de intervenir para que se logre cambiar esta situación con medidas como el acceso más amplio a la tierra y que se mejoren su calidad de vida, tanto de forma individual como colectiva.

También, en la Directiva 007 del 11 junio de 2019 de la Procuraduría General de la Nación se reitera que los campesinos deben ser reconocidos como «sujetos de derechos integrales y sujetos de especial protección constitucional», enunciando previamente que más de 30% de la población colombiana es población rural cuyos derechos deben ser protegidos y respetados. De esta Directiva, las disposiciones tercera y quinta hablan de los nuevos cambios institucionales, de política y de planeación en favor de los campesinos. En ellas se insta a las «distintas autoridades administrativas competentes del orden nacional y territorial a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas a favor del efectivo reconocimiento, inclusión, protección y promoción de los derechos del campesinado, con enfoque diferencial, etario, territorial y de género». De igual manera se exhorta:

A las autoridades administrativas de todo orden para que generen acciones de discriminación positivas y políticas para visibilizar y sensibilizar, respecto a los derechos del campesinado, que garanticen el principio constitucional de igualdad material, y promuevan la productividad, el desarrollo social y económico y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

[311]

Para lo cual le ha dejado al Gobierno nacional la responsabilidad de formular una política pública para la población campesina, según el artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, una política que vaya más allá de la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la cual se adoptan los *Lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria*, desarrollando en ella estrategias que favorecen el acceso a la tierra, la posibilidad de desarrollar prácticas agroecológicas en áreas de especial significación ambiental condicionadas por su uso y, aunque no se refiere expresamente a los PNN, la posibilidad de desarrollar sistemas productivos sostenibles, en la cual se reconoce expresamente la necesidad de apoyar, acompañar y difundir los saberes tradicionales y ancestrales, y la necesidad de desarrollar investigación que favorezca la seguridad alimentaria y la mitigación y adaptación al cambio climático, pudiendo contar con el apoyo de universidades y centros de

investigación. Todo esto se debe realizar con la activa participación de las comunidades campesinas y sus organizaciones.

La sugerencia de la Procuraduría General de la Nación se debe a que la Resolución 464 de 2017 se queda corta en el tratamiento del acceso a la tierra de las comunidades campesinas al interior de los PNN y la posibilidad de generar nuevos sistemas de propiedad a su interior. Sin embargo, nuevamente en la tendencia política y jurídica que se ha enunciado se promueve la participación de los diferentes actores, dentro de ellos, los campesinos, en acciones de restauración ecológica en ecosistemas estratégicos y áreas protegidas, en una visión clásica y conservadora con respecto al uso y manejo de estas áreas de especial importancia ecológica.

Una de las evoluciones más importantes, en relación con el reconocimiento de los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional, tiene que ver con lo estipulado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, artículo 5.1 (Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/39/12, 8 de octubre de 2018), al establecer que los campesinos «tienen derecho a acceder en la zonas rurales a los recursos naturales presentes en sus comunidades que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, y a utilizarlos de manera sostenible», lo que unido a lo establecido en el artículo 28, en el sentido del derecho que tienen los campesinos a la gestión de sus recursos, deja claro no sólo la tendencia nacional sino también internacional sobre la necesidad de hacer partícipes a los campesinos y otros trabajadores agrarios en la conservación y preservación de los recursos naturales, y a garantizar su seguridad alimentaria.

La sugerencia es que se debe retomar, en todo caso, las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo (2014) referenciada en el Decreto Ley 902 de 2017, las cuales, en cuanto a la ordenación social de la propiedad rural solicita que se «revisen la forma como históricamente se han asignado y legalizado los derechos y la tenencia de la tierra y sugiere la revisión de las normas vigentes relacionadas con la formalización». Existen entonces condiciones objetivas para reconocer a los campesinos y trabajadores agrarios, bajo nuevos sistemas de propiedad, el acceso a la tierra, sustentado además en la normatividad nacional e internacional, y en jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana

[312]

que reconoce el derecho a la tierra como un derecho progresivo y a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional. Se trata de integrar dos regímenes jurídicos y reconocer el saber local y regional en la ordenación y manejo de sus territorios, por lo cual es factible afirmar la posibilidad jurídica de constituir una gobernanza compartida al interior de dichas áreas.

Con respecto a las comunidades indígenas —que tienen un régimen autónomo, sus propias autoridades tradicionales y que habitan resguardos titulados—, la posibilidad de una gobernanza compartida se facilita, comoquiera que la normatividad actual autoriza que al interior de los PNN habiten y desarrollen sus actividades tradicionales y cosmogónicas, siendo posible la constitución y titulación de resguardos indígenas dentro de los parques.

El diseño, aprobación y puesta en marcha de un régimen intercultural de manejo entre las comunidades indígenas que habitan los PNN con las autoridades de estos es un instrumento y un paso significativo para avanzar hacia una gobernanza compartida. El Decreto 622 de 1997, en su artículo 7 —hoy integrado en el artículo 2.2.2.1.9.2 del Decreto de Unificación 1076 de 2015—, expresa la necesidad de establecer un régimen intercultural de manejo cuando en un PNN vivan comunidades indígenas, ya que no es incompatible la declaratoria del área protegida con la constitución de una reserva indígena.

[313]

Con respecto a las comunidades afrodescendientes, aunque estas lograron reconocimiento y derechos como etnia luego de la Constitución de 1991, y que les permitió tener la posibilidad de la titulación de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras con la Ley 70 de 1993 y el reconocimiento de los Consejos Comunitarios, lo cierto es que al interior de los PNN no gozan de las mismas posibilidades y derechos que las comunidades indígenas en los resguardos titulados al interior de estas áreas protegidas. A pesar de este tratamiento diferencial, a las comunidades afrodescendientes que se encuentran dentro de estas áreas protegida la normatividad las obliga a que aporten y contribuyan al cumplimiento y ejecución del Plan de Manejo del Área Protegida, regulado por el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010 —compilado en el Decreto de Unificación 1076 de 2015— aunque no necesariamente a su titulación como territorio colectivo.

En conclusión, esta gran diversidad natural y cultural, tanto de poblaciones que habitan el territorio como en riqueza biótica, implica grandes retos administrativos y económicos para la administración y manejo del SPNN en favor de la conservación. Por ello que Parques Nacionales Naturales de Colombia ha logrado concretar algunos acuerdos para el trabajo conjunto en favor de la conservación con campesinos y grupos étnicos, enfocados principalmente a temas de restauración ecológica y ecoturismo sostenible, buscando reducir los impactos, recuperar áreas afectadas por la deforestación y favorecer la obtención de ingresos económicos para comunidades locales. Sin embargo, una solución de tipo estructural a la problemática de uso, tenencia y ocupación de la tierra al interior de estas áreas protegidas no se ha logrado y exige un gran acuerdo nacional para debatir y aprobar nuevas formas de propiedad, uso y ocupación al interior de las áreas del SPNN de Colombia.

#### **4. Una propuesta de redefinición de los sistemas de propiedad para una nueva gobernanza territorial en el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia**

[314]

El 6 de noviembre de 2019, en una audiencia pública contra la Ley de Paramos, citada por la Corte Constitucional de Colombia, se estimó que la extensión de la frontera agrícola nacional era de 40 075 960 hectáreas —o sea, 35% del territorio nacional—, por lo cual, resolver el conflicto socioambiental derivado del uso del suelo de protección ambiental de 2.2 millones de hectáreas en actividades agropecuarias en áreas protegidas resulta ser un porcentaje muy bajo con un gran impacto social y ambiental, mucho más cuando de este total sólo 282 453 hectáreas (13%) se ubican dentro del SPNN. Y como se detalló en el apartado anterior, existen instrumentos jurídicos y políticos para resolver este conflicto socioambiental y contribuir de esta manera a consolidar una paz con la naturaleza y entre los seres humanos que habitan estas áreas protegidas.

Adriana Fuentes (2018) realiza una detallada descripción de la tenencia y propiedad campesina al interior de los PNN, contribuyendo a clarificar el problema derivado del conflicto por la tierra al interior de estas áreas protegidas que, al retomarlo, permite plantear que los campesinos que estaban antes de la declaratoria del PNN y que cuentan con títulos de propiedad, normalmente registrados ante la oficina de instrumentos

públicos, el Estado les tiene que respetar su derecho adquirido sobre estos predios.

Estos campesinos pueden ejercer sus actividades tradicionales al interior del área protegida, pero limitados a las actividades permitidas y prohibidas, las cuales pueden ser detalladas de manera específica en el Plan de Manejo del Área Protegida. El Estado puede adquirir estos predios a través de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, mediante negociación voluntaria o expropiación y, en todo caso, no podrá transferirlos a título de venta a otro particular. Con estos propietarios, más que adquirir el predio por parte de la institucionalidad, se debería dejar dentro del área protegida con las siguientes posibilidades:

- i) Celebrar acuerdos de conservación entre los particulares y la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- ii) Vincularlos, si es del caso, incluso laboralmente, a las funciones de preservación, conservación y manejo del área protegida.
- iii) Abrir la posibilidad, legalmente, de que estos propietarios puedan obtener apoyo técnico, financiero y crediticio para mejorar sus condiciones locativas y productivas que mejoren su calidad y condiciones de vida.
- iv) Reconocer, como lo plantea Ostrom (2011) en el manejo de los RUC a sus organizaciones campesinas, sobre todo las que operan al interior del área protegida, como gestores de la conservación y como una nueva institucionalidad, con la cual se deben diseñar, concertar, acordar y hacer seguimiento y control a las nuevas políticas y normas para la gestión y administración del área protegida.
- v) Desarrollar investigación conjunta para definir las actividades productivas de bajo impacto que se podrían seguir realizando al interior del área protegida y los lugares o terrenos específicos más adecuados para desarrollarlos.

[315]

Estas posibilidades de gestión de las áreas del SPNN implican avanzar desde una visión preservacionista que es conceptualmente más estricta y restrictiva de la actividad humana a una más conservacionista, donde los estudios de zonificación así lo permitan, y que posibilitaría una participación conjunta con las comunidades y grupos étnicos en la gestión de las áreas

protegidas, no sólo desde la acción, sino desde el diseño, seguimiento y control de las políticas y normas que al respecto se formulen.

Con los propietarios que, en cambio, desean ser reubicados, buscar alternativas en tierras productivas según la cultura y tradición agropecuaria de las comunidades o propietarios, evitando un desarraigo y ruptura de sus lazos familiares y comunitarios, como desarrollo incluso del capítulo 1 del Acuerdo final sobre la Reforma Rural Integral (RRI).

Para el caso de los poseedores en Colombia, de acuerdo con el artículo 762 del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), estos se reputan como dueños, sin título de propiedad sobre el predio, pero que ejercieron sus actividades productivas antes de la declaratoria del PNN, a los cuales se les debería considerar las siguientes dos posibilidades:

i) Si el predio es del Estado, luego de una posible reforma constitucional del artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, se podría titular el predio al poseedor con condiciones, en la perspectiva de cumplir la función ecológica de la propiedad del artículo 58 de la Constitución, aplicando también las recomendaciones enunciadas en el caso anterior.

[316]

ii) Si el predio es de un particular, por un lado, que el poseedor busque aplicar la prescripción adquisitiva de dominio y, por el otro, que el campesino sea objeto de apoyo técnico y financiero para la adquisición del predio, como cumplimiento del Acuerdo final en el capítulo 1 sobre la RRI, con las posibilidades y restricciones ya enunciadas, en clara aplicación de los establecidos en el Plan de Manejo del PNN.

Lo anterior, retomando lo planteado por Fuentes (2018), en el sentido en que una adjudicación dentro de PNN en Colombia y, se diría también, una asignación en derechos de uso, debe ser posible, «siempre y cuando esto sea limitado solo para comunidades campesinas de escasos recursos, vulnerables, con ocupación histórica previa a la constitución del parque y con unos condicionamientos muy estrictos» (p. 112). Se agregaría también en zonas muy específicas, delimitadas, resultado de estudios de suelo y capacidad de carga que así lo identifiquen como viable para comunidades campesinas que demuestren ancestralidad antes de la firma del Acuerdo final, quedando en el Plan de Manejo del área protegida las actividades permitidas, prohibidas y condicionadas.

Cuando se trata de ocupación de baldíos dentro de los PNN, antes o después de la declaratoria del PNN, sin que le haya sido adjudicado por el Estado, debería ser posible, a partir de una reforma constitucional del artículo 63, la titulación de baldíos dentro de los PNN, bien de manera individual o colectiva, a través de las organizaciones comunitarias y campesinas, tal cual se aprobó desde el punto de vista legal en los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020, donde se reguló la posibilidad de otorgar derechos de uso sobre predios baldíos de la nación ubicados dentro de áreas de la Ley 2 de 1959 y los terrenos baldíos de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales renovables.

Mientras una reforma constitucional al artículo 63 es tramitada y aprobada se debe, transitoriamente, sobre predios baldíos o no al interior de los PNNC, aprobar derechos de uso con los criterios y restricciones ya enunciados, reconociendo en los campesinos una ancestralidad y relacionamiento positivo con la naturaleza, como se ha logrado ya con los indígenas en un régimen compatible de uso, como lo estableció el Decreto 622 de 1977.

El Acuerdo 58 de 2018, expedido en el marco del Acuerdo final con respecto a los baldíos inadjudicables de la nación, abre de manera positiva la posibilidad de otorgar derechos de uso a campesinos, en este caso, para el desarrollo de actividades asociadas al aprovechamiento forestal sostenible y cultivos transitorios, pero siempre atendiendo a las condiciones de conservación y manejo de las áreas y figuras de ordenamiento establecidas previamente. Esta apertura, aunque limitada, podría ser retomada como referente para el caso de los baldíos al interior de los PNN y, en general, para las tierras ocupadas por campesinos dentro de estos. El artículo 5 del Acuerdo 58 es muy preciso al identificar las personas naturales o jurídicas, individuales o colectivas que podrían ser objeto de derechos de uso dentro de los baldíos inadjudicables de la nación, lo que muestra, por analogía, las múltiples posibilidades que también se pueden presentar dentro de los PNN.

[317]

Aplicar estos derechos de uso de manera transitoria mediante figuras de usufructo, arrendamiento o concesión requiere que sea considerado en la zonificación del Plan de Manejo del PNN con detallados estudios de usos del suelo donde allí sea posible y no comprometa la viabilidad ecosistémica del área protegida, con unas figuras como las enunciadas en

la *Política de participación social en la conservación* (UAESPNN, 2001), como Sistemas Agrarios Sostenibles, o en la discusión del artículo 10 de la Ley de Páramos (Ley 1930 de 2018), como Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto.

La reciente Ley 2111 de 2021, la cual sustituye el título xi «De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente» del Código Penal y modifica el Código de Procedimiento Penal, diferencia en materia de baldíos cuando sí se trata de campesinos, indígenas o afrodescendientes que buscan obtener sus alimentos de subsistencia en este tipo de tierras, los cuales los hace no responsables penalmente, quedando en evidencia una apertura y comprensión de la situación particular de estos actores sociales sin tierra y necesitados de su seguridad alimentaria, aun cuando se mantiene la prohibición de adjudicación de baldíos de la nación al interior de los PNN, tal cual lo estableció el Decreto 622 de 1977.

En caso de que por error de la administración pública se hubiera adjudicado un baldío al interior de PNN, aun cuando se ha llegado a recomendar su reubicación a cargo del Estado, pues no se le puede imponer al particular la carga de esta equivocación, este nuevo propietario se debería dejar dentro del área protegida, garantizándole sus derechos y con las recomendaciones ya enunciadas para los propietarios con título y en la perspectiva de una solución estructural con base en unos nuevos sistemas de propiedad en las áreas protegidas.

Y si se trata de campesinos que llegan posteriormente a la declaratoria del área protegida en un baldío dentro del PNN, quienes son los que comúnmente se denominan colonos, bajo la lógica de una nueva gobernanza, donde los particulares, en este caso, campesinos, son más eficientes y eficaces para la gestión de los recursos de uso común como los PNN, antes que reubicarlos o en la lógica de la institucionalidad, sanear los predios, se debería buscar la posibilidad, bajo unos nuevos sistemas de propiedad, de que se hagan propietarios a los campesinos dentro del PNN, cumpliendo la función ecológica de la propiedad y haciéndolos participes de la conservación en una perspectiva de gobernanza compartida.

Todos los casos enunciados, en clave del Acuerdo final, deberían tener como condición temporal, para su resolución, los que se encuentren

[318]

en esta condición de propiedad, ocupación y tenencia antes del 24 de agosto de 2016, que es cuando se firmaron dichos acuerdos, para lo cual los censos agrarios y estudios de predios son una tarea urgente y prioritaria.

En los ajustes normativos debe considerarse el reconocimiento de mejoras dentro de los PNN, tanto antes como después de la declaratoria, comoquiera que la presencia de campesinos al interior de estas áreas protegidas también es resultado de una inactividad de la institucionalidad de los parques que no ha logrado de manera efectiva una gobernabilidad dentro de las áreas. Este reconocimiento es factible desde el punto de vista legal e implicaría una reforma del artículo 10 del Decreto 622 de 1977, hoy integrado en el Decreto de Unificación 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.9.5.

Así, en la perspectiva de un nuevo sistema de propiedad al interior de los PNN, se deben abrir diferentes posibilidades para los campesinos, las cuales ya están claras y aceptadas para los grupos étnicos, como sigue:

Primero, es la posibilidad de que puedan tener acceso a los PNN que, en muchas ocasiones, sobre todo en aquellos que son turísticos, pueden tener limitaciones, costos o restricciones de acceso, pero en general que se brinde la posibilidad de ingreso, considerando los cuidados y reglamentos derivados del Plan de Manejo aprobado.

[319]

Segundo, que en aras de la seguridad y soberanía alimentaria para el campesino y su familia, dependiendo de la capacidad de carga, las potencialidades del suelo y la zonificación del parque, estos campesinos puedan tener la posibilidad de cosechar productos, preferiblemente bajo la lógica de actividades productivas de bajo impacto o Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación, para lo cual la investigación básica, aplicada y participativa es necesaria.

Tercero, de manera colectiva, la posibilidad de agregarle valor al recurso obtenido, atendiendo a acuerdos colectivos y a las posibilidades y restricciones derivadas del Plan de Manejo construido colectivamente.

Cuarto, la posibilidad de la exclusión, en relación con los análisis de ancestralidad de los campesinos, su tradición y tomando como periodo límite fechas anteriores a la firma del Acuerdo final de 2016.

Y quinto, considerando las comunidades que ancestralmente han ocupado estos territorios, que se defina quiénes pueden tener acceso a estos nuevos derechos de propiedad y uso de los recursos naturales, y finalmente la posibilidad de transferirlos a título de venta o entregarlos en usufructo sólo a quienes hacen parte de la colectividad o al propio Estado, en ninguna circunstancia a personas externas, empresas o multinacionales.

## Conclusiones

Es importante tener en cuenta que al considerar a los campesinos que habitan dentro de los PNN en Colombia en su proceso de ocupación, uso y tenencia de las tierras buscan principalmente su subsistencia y seguridad alimentaria, al igual que los grupos étnicos que desarrollan, además, prácticas culturales cosmogónicas y tradicionales, por lo cual la consideración de los beneficios económicos en términos de rentabilidad económica resultado de la realización del producto en el mercado, es decir, en términos de rentabilidad económica, deben ser considerados y ajustados al momento de aplicar la propuesta de Ostrom (2000; 2011; 2014; 2015) y su equipo de trabajo.

[320]

Las comunidades campesinas representan un muy bajo porcentaje de las tierras ocupadas e intervenidas dentro de los PNN, por lo cual es necesario volverlos aliados de la conservación y garantizarles su permanencia al interior, con un ajuste a la política y a la legislación ambiental de los parques que les garanticen unos derechos de uso y ocupación.

A los campesinos poseedores antes de la declaratoria del PNN, bien sea de tierras de propiedad privada o baldíos de la nación, considerando el reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección del Estado, debería garantizárseles la propiedad de estas tierras, con los condicionamientos descritos en favor de la conservación y preservación ambiental, lo cual implicaría una modificación del artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

Una gobernanza compartida con los grupos étnicos y comunidades campesinas y de colonos al interior de los PNN contribuirá de manera significativa a la concreción en la práctica del capítulo primero del Acuerdo final por medio de la legalización de tierras a campesinos sin títulos de propiedad y entrega de nuevas tierras a campesinos que la requieren

para su seguridad y soberanía alimentaria dentro de los PNN, con los condicionamientos y estudios descritos que permitan una nueva relación sociedad-naturaleza al interior de estas áreas protegidas.

Con respecto a las comunidades indígenas que tienen un régimen autónomo, sus propias autoridades tradicionales y que habitan resguardos titulados, la posibilidad de una gobernanza compartida se facilita, comoquiera que la normatividad actual autoriza que al interior de los PNN habiten y desarrolleen sus actividades tradicionales, culturales y cosmogónicas, siendo posible la constitución y titulación de resguardos indígenas al interior de los PNN. El diseño, aprobación y puesta en marcha de un *régimen intercultural de manejo* entre las comunidades indígenas que habitan los PNN, con las autoridades de Parques Nacionales Naturales de Colombia, es un instrumento y un paso sustancial para avanzar hacia una gobernanza compartida con estas comunidades.

Las comunidades afrodescendientes, aunque lograron reconocimiento y derechos como etnia luego de la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual les permitió tener la posibilidad de la titulación de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras después de la Ley 70 de 1993 y el reconocimiento de los Consejos Comunitarios, al interior de los PNN no gozan de las mismas posibilidades y derechos que las comunidades indígenas en los resguardos titulados al interior de estas áreas protegidas. Por ello, sería importante, en la perspectiva de una gobernanza compartida también con comunidades afrodescendientes, una reforma a la Constitución en su artículo 63 y en la legislación vigente sobre la materia, en la perspectiva de constituir un régimen intercultural de manejo y nuevos sistemas de propiedad con estas comunidades.

[321]

En todo caso, considerando los altos costos que representa administrar y manejar los PNN de Colombia, una gobernanza compartida representaría costos de transacción en administración y manejo más bajos, lo que sería un aliciente más para avanzar en este proceso.

La política y normatividad sobre los PNN es del siglo xx para una realidad del siglo xxI, lo cual no permite atender y resolver adecuadamente los retos de la conservación y preservación ambiental, y los conflictos socioambientales en estas áreas estratégicas por su gran biodiversidad y riqueza cultural. Reconocer esta nueva institucionalidad es un proceso

complejo que pasa por una aceptación del cambio, en el cual las decisiones se diseñan, ejecutan, vigilan y controlan, no sólo desde la administración central, sino desde los territorios con las propias comunidades que lo habitan, afectan y transforman.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
2. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/RES/39/12. (8 de octubre de 2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. [https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A\\_HRC\\_RES\\_39\\_12-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf)
3. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
4. Bangüero, Harold; Valencia, León y Valencia, Germán. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Unicatólica.
5. Barragán, Lourdes. (2008). *Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina*. FAO/OAPN.
6. Bautista, Ana et al. (2022). *Guerra contra el campesinado (1958-2019). Tomo II. Patrones de violencia sociopolítica*. Dejusticia.
7. Beltrán, Javier (ed.). (2001). *Pueblos indígenas y tradicionales y áreas protegidas. Principios, directrices y casos de estudio*. Universidad de Cardiff y UICN. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2001.PAG.4.es>
8. Borrini-Feyerabend, Grazia et al. (2014a). *Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas y conservadas*. UICN.
9. Borrini-Feyerabend, Grazia et al. (2014b). *Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción*. UICN.
10. Botero García, Rodrigo et al. (2019). *Áreas protegidas amazónicas y sus funcionarios como víctimas del conflicto armado*. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.
11. Botero García, Rodrigo. (2021). La deforestación reciente en la amazonía colombiana: consideraciones para su análisis. Apuntes de la cátedra: Repensar el futuro de América Latina y el Caribe. Alternativa para la transformación social y ecológica. *Friedrich Ebert Stiftung*. <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2021/03/catedra-rodrigo-botero.pdf>
12. Bowles, Samuel & Gintis, Herbert. (1998). *Efficient Redistribution. New Rules for Markets, States and Communities*. University of Massachusetts.

13. Cárdenas, Juan Camilo. (2009). *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Universidad de los Andes.
14. Colombia. Congreso de la República. Ley 2111. (29 de julio de 2021). Por medio del cual se sustituye el título xi «de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente» de la ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988>
15. Colombia. Congreso de la República. Ley 1930. (27 de julio de 2018). Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87764>
16. Colombia. Congreso de la República. Ley 1955. (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
17. Colombia. Congreso de la República. Ley 2. (16 de diciembre de 1959). Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9021>
18. Colombia. Congreso de la República. Ley 70. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388> [323]
19. Colombia. Congreso de la República. Ley 84. (26 de mayo de 1873). Código Civil. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1827111>
20. Colombia. Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Acuerdo 58. (16 de abril de 2018). Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables. [https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2023/04/Acuerdo\\_ant\\_0058\\_2018.pdf](https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2023/04/Acuerdo_ant_0058_2018.pdf)
21. Colombia. Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Acuerdo 118. (24 de marzo de 2020). Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018. [https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/Acuerdo\\_118\\_2020.pdf](https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/Acuerdo_118_2020.pdf)
22. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-077. (8 de febrero de 2017). Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>
23. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464. (9 de diciembre de 2017). Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

24. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 622. (16 de marzo de 1977). Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo v, título ii, parte xiii, libro ii del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. [https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2018/07/Decreto\\_622\\_de\\_1977.pdf](https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2018/07/Decreto_622_de_1977.pdf)
25. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1076. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>
26. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2372. (1.º de julio de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39961>
27. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 902. (29 de mayo de 2017). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859>
28. Colombia. Procuraduría General de la Nación. Directiva 007. (11 de junio de 2019). Lineamientos para el reconocimiento, prevención y defensa de los derechos del campesinado. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/DIRECTIVA-007-Procuradur%C3%ADA-General-de-la-Naci%C3%B3n.pdf>
29. Durán, Carlos Andrés. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, 32, pp. 60-73. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.04>
30. Eslava, Adolfo. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades: una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Universidad EAFIT.
31. Fuentes, Adriana. (2018). Alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra para campesinos en parques nacionales naturales. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.
32. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
33. Graham, John; Amos, Bruce & Plumptre, Tim. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21<sup>st</sup> Century*. Institute On Governance.
34. North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

35. Ostrom, Elinor. (2000). Diseños complejos para manejos complejos. *Gaceta Ecológica*, 54, pp. 43-58.
36. Ostrom, Elinor. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
37. Ostrom, Elinor. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (5), pp. 15-70. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2014.e.46480>
38. Ostrom, Elinor. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
39. Quadri de la Torre, Gabriel. (2012). *Políticas públicas: sustentabilidad y medio ambiental*. Miguel Ángel Porrúa.
40. Ramírez, Liliana. (2015). Análisis de los tipos de gobernanza en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*. <http://www.aigob.org/2015/08/12/analisis-de-los-tipos-de-gobernanza-en-los-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>
41. Rivas, Alex. (2006). *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico regional y análisis comparativo*. UICN.
42. Roldán, Luis Miguel. (2018). *Entre la fragmentación y la policentricidad. Instituciones de la gobernanza policéntrica del desarrollo regional Metropolitano en el Valle de Aburrá, 1981-2015*. Universidad de Antioquia.
43. Semana. (2012). Así es la Colombia rural. <https://especiales.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html> [325]
44. Trosper, Ronald L. (2002). Northwest Coast Indigenous Institutions that Supported Resilience and Sustainability. *Ecological Economics*, 41 (2), pp. 329-344. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00041-1)
45. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN). (2001). *Política de participación social en la conservación*. Parques Nacionales de Colombia.
46. Valencia, Germán. (2017). *Organizarse para negociar la paz. Un análisis político transaccional de las estructuras de gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*. Universidad Externado de Colombia.
47. Valencia, León. (2025). *¿Plomo es lo que viene?* Aguilar.
48. Villardy, Sandra y León-Parra, Andrea. (2021). *Parques Nacionales Naturales: bienestar y oportunidades para todos*. Universidad de los Andes y Parques Nacionales Cómo Vamos.