

País de bosques y culturas: el rol del Estado en Colombia

Laura J. Santacoloma Méndez

DOCUMENTOS 100



EMERGENCIA
CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

20 AÑOS
Dejusticia

DOCUMENTOS 100

A pesar del crecimiento desordenado de las normas ambientales, el Estado carece de una estructura institucional adecuada para enfrentar los retos sociales en zonas destinada a usos forestales. Históricamente las políticas y regulaciones sobre bosques han influido en las dinámicas sociales locales, perpetuando o transformando desigualdades y conflictos.

Esta investigación, parte de la colección sobre cambio climático de Dejusticia, reconstruye esta historia normativa, señalando los hitos que dan cuenta de la ausencia de enfoques de derechos de las comunidades locales en normas que aún están vigentes, a su vez del giro reciente en la política agraria y de preservación ambiental que ha promovido el reconocimiento de la dignidad de las personas y su relación de habitación con los territorios boscosos.

Todas estas apuestas confluyen principalmente en territorios que han sido declarados bajo alguna categoría de protección, dentro del amplio grupo de áreas de especial importancia ambiental (AEIA). Aunque esta compleja política de conservación sigue siendo crucial, su origen y conflictos son producto de circunstancias específicas que se entrelazan con reivindicaciones territoriales, violencia armada y la emergencia climática. Por ello, es urgente actualizar y simplificar el sistema normativo sobre usos, propiedad y conservación de los bosques, para abordar los desafíos de un Estado social de derecho y garantizar la dignidad de las generaciones presentes y futuras.

Palabras clave: Propiedad de los bosques, incentivos a la conservación, servicios ambientales, contratos de uso del suelo, acuerdos de conservación.

Despite the disorderly growth of environmental regulations, the State lacks an adequate institutional structure to address social challenges in areas designated for forest use. Historically, forest policies and regulations have influenced local social dynamics, perpetuating or transforming inequalities and conflicts.

This research, part of Dejusticia's climate change collection, reconstructs this regulatory history, pointing out the milestones that reveal the absence of local community rights approaches in regulations that are still in force, as well as the recent shift in agrarian and environmental preservation policy that has promoted the recognition of people's dignity and their relationship with forest territories.

All these efforts converge mainly in territories that have been declared under some category of protection, within the broad group of areas of special environmental importance (AEIA). Although this complex conservation policy remains crucial, its origins and conflicts are the product of specific circumstances that are intertwined with land claims, armed violence, and the climate emergency. It is therefore urgent to update and simplify the regulatory system governing forest use, ownership, and conservation in order to address the challenges of a social state governed by the rule of law and guarantee the dignity of present and future generations.

Keywords: Forest ownership, conservation incentives, environmental services, land use contracts, conservation agreements.

Para citar este libro: Santacoloma Méndez, L. J. (2025). *País de bosques y culturas: el rol del Estado en Colombia*. Dejusticia.

**País de
bosques
y culturas:
el rol
del Estado
en Colombia**

Laura J. Santacoloma Méndez

PHD, Mg. Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Exdirectora de la Línea de Justicia Ambiental en Dejusticia. <https://orcid.org/0000-0002-5349-3772>

País de bosques y culturas: el rol del Estado en Colombia

Laura J. Santacoloma Méndez



EMERGENCIA
CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

*documentos/*Editorial Dejusticia

Laura J. Santacoloma Méndez

País de bosques y culturas: el rol del Estado en Colombia/
Laura J. Santacoloma Méndez –Bogotá: Editorial Dejusticia,
2025.

166 páginas; 24 cm. – (Documentos)

ISBN: 978-628-7764-28-6

1. Propiedad de los bosques 2. incentivos a la conservación
3. servicios ambientales 4. contratos de uso del suelo 5.
acuerdos de conservación

Documentos Dejusticia 100

PAÍS DE BOSQUES Y CULTURAS: EL ROL DEL ESTADO EN COLOMBIA

ISBN: 978-628-7764-29-3 Versión digital

ISBN: 978-628-7764-28-6 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57) 601 608 3605

info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Corrección: Alejandra Torrijos M.

Diseño e ilustración portada: Gonzalo Fernández

Diseño de mapas: Fabián Peñalosa

Preprensa: Diego Alberto Valencia

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Bogotá, D.C., Abril de 2025

La concepción de una parte de Colombia como un país que no importa más que como fuente de recursos naturales ha llevado a la expansión de un modelo de desarrollo basado en el extractivismo y la implantación de políticas mediante la coacción y las armas.

Además, ha convertido los problemas ligados al modelo de desarrollo y la economía en parte del conflicto armado, con numerosas violaciones de derechos humanos contra líderes o comunidades que se declaran en resistencia o que tratan de proteger sus territorios del cultivo extensivo de palma o coca.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,
la Convivencia y la No Repetición (2022)

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Carlos Salgado Aramendez, Imelda Gutiérrez, Javier Revelo, Martín Pérez, Edwin Novoa, Fernando Fierro, a las y los compañeros de Dejusticia, principalmente a Natalia Escobar, Sofía Villalba, Luis Felipe Cruz, Sergio Chaparro, Sergio Pérez, y a todas y todos quienes me guiaron con su generoso conocimiento en esta recopilación y sistematización de este universo normativo que parece inabarcable. Y, de antemano, también extendiendo mi gratitud a quienes leen, critican y utilizan esta investigación. Espero que les sea útil y que les provoque más cuestionamientos e interés por la manera en que el Estado ha dirigido la gestión de los bosques en nuestro país. Ustedes son el sentido de este libro.

CONTENIDO

ÍNDICE DE ABREVIATURAS xiii

PRÓLOGOxv

**TIEMPOS DE EMERGENCIA Y CAMBIOS
DE RUMBO: ESTUDIO INTRODUCTORIOxv**

**Derechos humanos, emergencia climática
 y comunidades como actoras del cambio.....xviii**

**Una justicia climática multidimensional
 y centrada en los derechos humanos.....xxi**

Nuestra colecciónxxv

Bibliografíaxxvii

INTRODUCCIÓN..... 1

PRIMERA PARTE

**TERRITORIOS BOSCOSOS: UN SIGLO DE HISTORIA
NORMATIVA SOBRE LA TENENCIA DE LAS TIERRAS
Y EL MANEJO LOS BOSQUES..... 9**

1. COLONIZACIÓN DEL BOSQUE.....12

**2. PRESERVACIÓN PARA EL
CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS.....13**

**3. REFORMA AGRARIA Y
ORDENAMIENTO DE LOS BOSQUES17**

**4. SEPARACIÓN ESTATAL DE LAS POLÍTICAS
AGRIARIAS Y AMBIENTALES: NACIMIENTO DEL
DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO24**

5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991: SISTEMAS NACIONALES, AMBIENTAL Y DE REFORMA AGRARIA	31
--	-----------

6. ACUERDO DE PAZ Y ACUERDO DE PARÍS.....	52
--	-----------

SEGUNDA PARTE

POCO ESTADO PARA LOS BOSQUES: POLÍTICAS PÚBLICAS, DERECHOS DE LAS COMUNIDADES LOCALES Y APUESTAS ACTUALES.....	60
---	-----------

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE BOSQUES.....	60
---	-----------

1.1 Conflicto armado, deforestación y derechos de comunidades locales	72
--	-----------

2. ¿QUIÉN PUEDE UTILIZAR Y DISPONER DE LOS BOSQUES Y SUS SERVICIOS?	77
--	-----------

3. LA TITULARIDAD DE LA PROPIEDAD Y EL USO DE LOS BOSQUES	79
--	-----------

3.1 Propiedad de los bosques.....	79
--	-----------

3.2 Uso y aprovechamiento de los bosques	86
---	-----------

4. SERVICIOS AMBIENTALES DE LOS BOSQUES.....	87
---	-----------

5. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES INCENTIVOS A LA CONSERVACIÓN ACTUALMENTE EN COLOMBIA?	91
---	-----------

5.1 Pago por servicios ambientales (PSA)	93
---	-----------

5.2 Acuerdos voluntarios para la conservación.....	99
---	-----------

5.3 Regularización de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables en ARF de Ley 2 de 1959.....	101
--	------------

5.4 Mercado de certificados de carbono	102
---	------------

5.5 Concesiones forestales campesinas	108
--	------------

CONCLUSIONES	111
---------------------------	------------

REFERENCIAS.....	116
-------------------------	------------

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AEIA	áreas de especial importancia ambiental
AME	áreas de manejo especial
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ARF	áreas de reserva forestal
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDB	Convenio sobre la diversidad biológica
CIF	certificado de incentivo forestal para reforestación
CMNUCC	Convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático
CNRNR	código de recursos naturales y de protección al medio ambiente
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CONALDEF	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
CORSIA	Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCS	Distrito de Conservación de Suelos
DMI	Distrito de Manejo Integrado
FAO	Food and Agriculture Organization
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIUS	factor incremental de uso sostenible
GEI	gases de efecto invernadero
IDEAM	Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto de Recursos Naturales Renovables
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NAD	núcleos activos de deforestación
ODS	objetivos de desarrollo sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMEC	otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas
PMA	planes de manejo ambiental
PNGIBSE	Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
PNN	Parque Nacional Natural
PSA	pagos por servicios ambientales
REAA	Registro único de ecosistemas y áreas ambientales
REDD+	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero debidas a la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y aumento de las reservas de carbono y el manejo forestal sostenible
REM	regímenes especiales de manejo
RENARE	Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SBN	soluciones basadas en naturaleza
SCE	Sistemas de Comercio de Emisiones
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SISCLIMA	Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático
UAEPNN	Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UCAFA	Unidad Campesina Ambiental y Agraria
ZRC	zonas de reserva campesina

Prólogo

TIEMPOS DE EMERGENCIA Y CAMBIOS DE RUMBO: ESTUDIO INTRODUCTORIO

Sergio Chaparro Hernández¹

Diana E. Guzmán-Rodríguez²

Paulo Ilich Bacca Benavides³

La emergencia climática representa una amenaza para la existencia de todos los aspectos de las sociedades humanas y de otras especies. La trayectoria actual de las emisiones de gases de efecto invernadero es la principal causa del cambio climático antropogénico. La acumulación de estos gases en la atmósfera, que hemos producido a gran escala desde que inició la industrialización, ha causado el aumento promedio de la temperatura en el planeta. De acuerdo con las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (ipcc, por sus siglas en inglés), el calentamiento global causado por las actividades humanas está en un rango probable de 0,8 °C a 1,2 °C con respecto a los niveles de temperatura preindustriales; y entre 2030 y 2052, estaríamos por llegar al punto de no retorno de 1,5 °C (Intergovernmental Panel on Climate Change [ipcc], 2019). El cambio climático es, entonces, una transformación progresiva de las condiciones climáticas predominantes. Por tratarse de un fenómeno progresivo, lo que hasta hace unos años parecía imperceptible hoy es innegable. Este cambio en la temperatura afecta otros factores climáticos, que experimentamos a través de temperaturas extremas y cambios drásticos en los patrones de lluvias, entre otros.

-
1. Coordinador del área internacional de Dejusticia.
 2. Directora general de Dejusticia y profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia.
 3. Subdirector de Dejusticia y profesor de la Universidad Javeriana.

La emergencia climática, en interacción con la pérdida de biodiversidad, la contaminación, y otras crisis planetarias relacionadas, nos sitúan en una coyuntura crítica. Sus impactos pueden ser devastadores y ya los estamos viviendo. Incluyen vidas perdidas o en riesgo gracias a los fenómenos climáticos extremos, la destrucción de medios de vida, el colapso de ecosistemas, e incluso la desaparición de especies y comunidades enteras. Hoy nos enteramos de estos y otros daños (económicos, sociales y ambientales) con solo poner atención a las señales de afectaciones en nuestros entornos o con darle una mirada a las noticias climáticas del último mes. *Cambio climático, sequía y crimen encienden la crisis por incendios en Suramérica*⁴; *“Los mares nos darán nuestro merecido”: la advertencia del secretario general de la onu sobre la crisis climática*⁵; y *Cambio climático: ¿amenaza para la banca u oportunidad para innovar?*⁶ son solo algunos de los titulares de las últimas noticias. No son necesarias las advertencias reiteradas de la ciencia para saber que nos encontramos ante el inmenso desafío colectivo de lograr un cambio de rumbo rápido y global.

La emergencia climática exagera las desigualdades existentes y crea nuevas injusticias. En el núcleo del problema está un modelo de desarrollo altamente dependiente de los combustibles fósiles y otros sectores económicos con una alta huella ecológica que han generado una distribución histórica y geográfica muy desigual e injusta de costos y beneficios. Esta situación ha creado enormes asimetrías de poder, reforzadas por sistemas disfuncionales en distintos campos que, igualmente, sostienen las desigualdades iniciales que existen entre países y al interior de estos.

A escala mundial, los países responsables de las mayores emisiones de gases de efecto invernadero se resisten a asumir su deuda ecológica con el resto del mundo, mientras que los menos responsables de estas emisiones sufren de forma desproporcionada los efectos del cambio climático (Mendelsohn *et al.*, 2006). Entre estos últimos se encuentran buena parte de los países del sur global, un concepto en el cual se incluye a países de África, Asia, América Latina y el Caribe, entre otros. Todos ellos comparten historias de colonización, dominación y sobreexplotación que los sitúan en una posición subordinada en las lógicas globales de intercambio económico y ecológico.

4. Portafolio, 2024.

5. Watson, 2024.

6. Montero, 2024.

En ese sentido, enfrentar el cambio climático y sus efectos desproporcionados requiere cambios profundos y sistémicos. En lugar de reconocer la responsabilidad de los países que más han contribuido al problema y de permitirles a los países más vulnerables mejorar su capacidad de respuesta, con frecuencia los sistemas existentes —desde la arquitectura financiera internacional hasta la cooperación internacional para la transferencia tecnológica o la formulación de políticas de adaptación climática— refuerzan las ventajas y desventajas acumuladas. Esto crea un escenario muy desigual en términos de capacidades para responder y enfrentar la emergencia climática.

Los países más ricos usan todo el arsenal de instrumentos de política a su disposición para financiar e implementar una transición energética que les permita moverse hacia economías más resilientes al clima y mitigar el cambio climático. Mientras tanto, los países más pobres tienen que sobreendeudarse, en condiciones muy desfavorables, para financiar sus políticas de adaptación o para compensar las pérdidas y los daños ocasionadas por el cambio climático. Estos últimos tienen que soportar, entonces, una carga doblemente injusta: reciben los peores impactos de un problema que no ocasionaron y tienen que enfrentarlo con medios que los ponen en una posición más subordinada y rezagada frente a los principales responsables del problema.

A nivel nacional, si bien cada historia es diferente, hay un patrón que se repite entre países. Los sectores que se resisten a transitar rápido hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima suelen tener más poder, recursos y capacidad de influencia. Mientras tanto, la población con menos recursos y capacidad para enfrentar los efectos y adaptarse al cambio climático —incluyendo a las personas de menores ingresos, las comunidades locales que viven en zonas de alto riesgo, los pueblos indígenas, las comunidades racializadas y campesinas, y las mujeres— son quienes se verán más afectados por la crisis climática. Estas poblaciones, en ausencia de alternativas, pueden terminar involucrándose en actividades que no son ambiental y climáticamente sostenibles. Al interior de los países suele ocurrir que grandes corporaciones y miembros de la élite económica, cuyos patrones de consumo y uso de energía concentran la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero, están viviendo a expensas del bienestar de poblaciones marginalizadas, quienes estarán en la primera línea de los impactos climáticos en las generaciones presentes y futuras.

Los instrumentos de política a nivel nacional y los sistemas que gobiernan la toma de decisiones relevantes para afrontar la crisis climática en el ámbito local no se han transformado a la velocidad necesaria para incorporar la dimensión climática. Estos sistemas incluyen desde el sector financiero, encargado de definir la política monetaria o fiscal, hasta las autoridades con competencias regulatorias o que determinan el destino de los fondos para la acción climática. En muchas ocasiones, estos instrumentos y sistemas están sujetos a una influencia excesiva de ciertos sectores que se resisten al cambio o niegan la crisis. Como resultado, faltan buenos instrumentos para enfrentar la emergencia, lo cual solo refuerza la inequitativa distribución de los impactos del cambio climático.

La inercia de las injusticias actuales se está imponiendo, entonces, sobre el clamor de los pueblos que a diario se ven afectados por los impactos negativos que ha desatado la emergencia climática. Si se considera el creciente número de comunidades que lo han perdido todo en el marco de la emergencia climática, no es exagerado decir que la devastación está aquí, solo que está desigualmente distribuida.

Para enfrentar la emergencia climática, necesitamos desarrollar nociones más robustas y apropiadas de justicia climática. Estas visiones deben ir más allá de la descarbonización y poner en el centro de las soluciones a las comunidades locales y sus derechos. Esa es la apuesta central de esta colección de investigaciones. Como señalamos más adelante, en ella desarrollamos una noción de justicia climática multidimensional y centrada en los derechos humanos.

Pero ¿por qué tiene sentido pensar la emergencia climática desde los derechos humanos? ¿Qué papel pueden tener estos en el contexto de la emergencia climática? ¿Por qué es necesario que las comunidades sean protagonistas del cambio? Y ¿qué significa hablar de una justicia climática multidimensional? Estas son algunas de las preguntas que orientan de manera general los estudios de la colección, sobre las cuales presentamos algunas reflexiones en las próximas páginas de esta introducción.

Derechos humanos, emergencia climática y comunidades como actoras del cambio

La emergencia climática es también una emergencia para los derechos humanos, pues pone en riesgo tanto los progresos en materia de derechos humanos logrados en las últimas décadas como las perspectivas de

lograr avances futuros. Además, los derechos de múltiples poblaciones y personas han sido vulnerados por la emergencia climática. Por nombrar algunos ejemplos, las inundaciones han afectado el derecho a la salud en diversos lugares del planeta. El derecho a la alimentación está amenazado en distintos lugares por cuenta de la crisis de alimentos, que está asociada a factores como alteraciones en las precipitaciones y cambios en los niveles de salinidad del mar. El derecho a la vivienda de miles de personas también ha sido afectado por las catástrofes naturales (Consejo de Derechos Humanos, 2009).

Como señalamos antes, existe evidencia creciente de que estas afectaciones han sido especialmente desproporcionadas en las poblaciones que están en condiciones de vulnerabilidad; bien sea por su ubicación geográfica, por razones económicas, o por razones asociadas a la raza, el género o una condición de discapacidad (Consejo de Derechos Humanos, 2022). De hecho, las personas y poblaciones más vulnerables frente a hambrunas y enfermedades asociadas con las condiciones climáticas extremas son quienes se encuentran en la pobreza extrema (Fakhri, 2024). Además, los pueblos indígenas y algunas comunidades racializadas también están expuestas a efectos desproporcionados del cambio climático (Todd, 2015; Whyte, 2017), en particular cuando su pervivencia cultural está asociada a sus territorios ancestrales y deben desplazarse de ellos por razones climáticas (Pérez & Tomaselli, 2021). Así, está ocurriendo un proceso de despojo acumulativo de territorios ancestrales gracias a los efectos de las interacciones entre el colonialismo, el racismo y la emergencia climática (Ojeda, 2016; Guzmán *et al.*, 2025). La emergencia climática, como los desastres ambientales, es más social y económica que natural (Chmutina & Von Meding, 2019).

Los derechos humanos están en riesgo incluso en el contexto de la transición energética. El cambio de energías basadas en petróleo a energías limpias puede afectar ecosistemas claves y vulnerar los derechos de las personas y poblaciones más vulnerables. Las tecnologías necesarias para soportar las nuevas fuentes de energía requieren minerales cuyos mayores yacimientos se encuentran en ecosistemas claves para la conservación de la biodiversidad; extraerlos en la escala requerida puede deteriorar dichos ecosistemas. En el proceso, miles de comunidades alrededor del mundo están en riesgo de que se les vulneren derechos como la consulta previa e informada, la alimentación y el agua. Más aún, si la búsqueda y explotación de estos metales y minerales se lleva a cabo sin orientaciones

y límites claros, puede llevar a nuevas guerras (Lazard, 2022). El cambio de rumbo debe ser rápido, pero no debe llevarse por delante a la gente y sus derechos.

Los derechos humanos deben ser entendidos y garantizados en coherencia con el respeto a los límites planetarios. Esta noción se refiere a los umbrales ecológicos que no deben ser transgredidos para mantener una relación equilibrada con nuestro entorno y evitar cambios ambientales catastróficos. Estos incluyen aspectos como: la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, la pérdida de biodiversidad, la alteración de los ciclos biogeoquímicos y la acidificación de los océanos, entre otros. Respetar dichos límites es esencial para la sostenibilidad a largo plazo de la vida en la Tierra. A cada país le corresponde asumir su parte, bajo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, considerando, además de sus capacidades, su contribución histórica y actual al problema.

La tarea de proteger los derechos humanos en tiempos de crisis climática requiere aplicar y fortalecer la caja de herramientas sobre derechos humanos, para poder responder a estos tiempos de emergencia. Igualmente, es necesario lograr profundas transformaciones en muchas otras áreas, desde los arreglos de poder económico y político existentes hasta las narrativas, los sistemas de conocimiento y las prácticas culturales dominantes hoy. Luchar contra la emergencia climática con un enfoque de derechos humanos implica que las distintas políticas y medidas adoptadas estén orientadas por nociones de justicia social, distributiva e intergeneracional, al tiempo que se garantiza la participación de las poblaciones afectadas, respetando sus saberes y derechos. También requiere un compromiso con la no discriminación, la transparencia y rendición de cuentas, y la protección de las personas defensoras del medio ambiente.

Para que el cambio de rumbo sea posible, respetando y garantizando los derechos humanos, es clave el trabajo colectivo y articulado de países, instituciones y personas. Allí deben jugar un papel fundamental las comunidades empobrecidas, las personas racializadas, las mujeres y toda persona que enfrenta condiciones de vulnerabilidad. Al concentrarnos en las comunidades, sus experiencias y necesidades frente a la emergencia climática, hacemos una doble apuesta. Por una parte, enfatizamos la importancia que tiene profundizar las medidas de adaptación y resiliencia, al igual que abrir la conversación a otras medidas posibles frente al cambio climático, como el cuidado de la biodiversidad. Por la otra, resaltamos los

invaluables aportes que han hecho y pueden hacer las comunidades locales y sus investigadores para luchar contra la emergencia climática. Así, por ejemplo, en esta colección indagamos por las visiones de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, así como por las aproximaciones feministas a la lucha contra el cambio climático. Aunque la emergencia climática es un problema mundial, entendemos que la reflexión y la acción climática deben tener también un enlace local fuerte, para poder profundizar sus efectos y hacerlos más duraderos.

Una justicia climática multidimensional y centrada en los derechos humanos

Adoptar una noción de justicia climática que permita proteger los derechos humanos implica pensar en cómo remediar y superar las lógicas de intercambio económico y ecológico desigual entre el norte y el sur global, al tiempo que se avanza en fortalecer coaliciones que velen por una transición justa hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima a nivel regional, nacional y local. Para el avance de la justicia climática, lo que ocurre al interior de los países es tan importante como lo que ocurre entre países, por lo que es necesario buscar la mayor coordinación posible entre ambas dimensiones. Además, la transición hacia otras fuentes de energía no puede considerarse justa si viene acompañada de nuevas violaciones a los derechos humanos o de trasgresiones a otros límites planetarios. La acción climática debe respetar las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos humanos y debe ser coherente con otros esfuerzos por superar la pérdida de biodiversidad, la contaminación y otras crisis planetarias.

De esta colección de libros se desprende una visión multidimensional de la justicia climática, con implicaciones en, al menos, tres niveles de análisis. Esta visión empieza a nivel local. Allí, la diversidad y complejidad de los conflictos que ocurren en contextos específicos exige hacer una documentación que se aleje de las tendencias a simplificar bajo esquemas generales la variedad de historias locales. Cuando nos situamos en contextos geográficos específicos, tenemos que reparar en la forma como las dinámicas históricas de ocupación del territorio, las economías locales, la inserción en la economía global y su articulación con lo nacional, las instituciones y los arreglos de poder existentes, entre otros factores, generan una compleja economía política del cambio climático. Existe una

constelación de intereses diversos que interactúan para definir la trayectoria de los impactos que ocurren en dichos territorios y cómo estos se transforman en respuesta a la emergencia climática.

En ese sentido, las investigaciones de la colección que tienen un énfasis en lo local enfatizan distintos ángulos de la cuestión climática: los impactos desproporcionados sobre las mujeres de eventos climáticos extremos, bajo el lente de la ecología política feminista; la forma en que las distintas capacidades locales del Estado afectan el funcionamiento de los mercados de carbono, el acaparamiento de agua por parte de grandes tenedores de tierras (en detrimento de la economía campesina) y la pesca tradicional; el aterrizaje de la transición energética y sus impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas, bajo una mirada crítica al extractivismo verde; entre otras.

El segundo nivel es el ámbito nacional, que puede entenderse como un espacio de articulación y mediación. Por una parte, es el espacio donde los gobiernos locales y los actores no estatales buscan incidir ante el Estado nación para que diseñe e implemente políticas que favorezcan sus intereses. Por otra, es la instancia en que se negocia la articulación de lo local y lo nacional a las dinámicas internacionales. Hay aspectos como las políticas sobre disponibilidad y manejo de los recursos naturales disponibles en una región o el destino final de los fondos que se movilizan para la acción climática (externos o internos), entre otros, cuyas decisiones suelen tomarse a nivel nacional, y estas terminan definiendo la suerte de lo que pasa en los territorios. Igualmente, el balance entre mecanismos estatales, de mercado y comunitarios en la búsqueda de respuestas al cambio climático, al igual que otros elementos del marco regulatorio para la implementación de políticas específicas, también suele definirse en las instancias nacionales.

Las investigaciones de la colección que se enfocan en las políticas nacionales analizan, por ejemplo, la inadecuación de las decisiones nacionales sobre generación, distribución y uso de los recursos públicos para responder a la emergencia climática, o las contradicciones en las que históricamente ha incurrido el Estado colombiano al incorporar los bosques a las políticas de gestión y ordenamiento del territorio.

El ámbito internacional es el tercer nivel de análisis. Como ya mencionamos, la emergencia climática es un fenómeno con implicaciones a escala planetaria; es un problema de acción colectiva que involucra a la humanidad entera. Los textos de la colección que abordan desafíos globales,

como la movilidad humana por efectos del cambio climático y los vacíos de protección jurídica para las personas migrantes, ilustran bien este punto. Las fallas de cooperación en el ámbito global generan resultados injustos y subóptimos a nivel local, en términos de acción climática requerida. Aunque los Estados nación siguen siendo el principal vehículo a través del cual se negocian los intereses de cada país en el ámbito global, el tipo de cooperación internacional que demanda la emergencia climática implica crear o replantear ciertas relaciones. Por ejemplo, relaciones horizontales entre Estados (como las que se dan en la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales), relaciones verticales entre los Estados y los actores estatales que operan dentro de su jurisdicción (individuos, comunidades organizadas, empresas), relaciones emergentes entre actores no estatales a nivel transnacional (por ejemplo, los movimientos transnacionales ambientales, climáticos y sindicales) y relaciones cruzadas de actores estatales o no estatales frente a la población ubicada en territorios distintos a los que principalmente operan (por ejemplo, las responsabilidades que les caben a los Estados o las empresas domiciliadas en un país por los impactos sobre la población de otros países).

La emergencia climática es, quizás, el problema global más urgente donde se manifiesta nuestra interdependencia más allá de las fronteras. La trayectoria de emisiones en Estados Unidos y China tendrá repercusiones en todos los rincones del mundo. La transición energética en el norte global puede transformar totalmente la dinámica de los territorios que concentran las mayores reservas de litio y otros minerales críticos. El futuro de las zonas megabiodiversas que albergan los mayores sumideros de carbono —como los bosques tropicales de la Amazonía, el Congo o Asia-Pacífico, entre otros ecosistemas— afectará la capacidad de mantener un clima estable en cualquier zona del planeta.

El concepto de justicia climática que propone esta colección consiste en el avance simultáneo e interdependiente de un conjunto de relaciones a escala global, nacional y local, permitiendo distribuir adecuadamente los costos y beneficios de la acción climática, a la par que se garantiza el bienestar de todas las personas y las comunidades en coherencia con los límites planetarios. Esta visión tiene un carácter relacional; lo que ocurra a nivel global condiciona las estrategias nacionales y locales, y viceversa. Si la cooperación global para enfrentar la emergencia climática continúa siendo asimétrica y deficiente, esto se traducirá en una distribución más injusta de costos y beneficios a nivel nacional y local. Por ejemplo, si no

se superan las mayores injusticias derivadas del intercambio económico y ecológico desigual entre los países del norte y el sur global, estos últimos tendrán que operar bajo la imposición de unas condiciones climáticas y un contexto internacional muy adversos para garantizar el bienestar de su población.

En un escenario de esta naturaleza, los países más afectados deben priorizar las políticas de adaptación y compensación de las pérdidas y los daños, que desplazan en importancia al objetivo de construir economías bajas en carbono y resilientes al clima, con el consiguiente rezago que eso pueda generarles frente al resto de mundo en términos de su estructura productiva. A su vez, si en distintos contextos locales triunfan coaliciones que se oponen a una acción climática transformadora —por ejemplo, aquellas que plantean extender la dependencia de combustibles fósiles—, esto generará incentivos perversos para el tipo de acción cooperativa que se requiere a nivel global. Las interacciones entre lo local, lo nacional y lo global son fundamentales para entender los posibles escenarios futuros.

Asumir esta visión multidimensional de la justicia climática tiene varias implicaciones para la agenda de derechos humanos. En primer lugar, plantea el desafío de la interdisciplinariedad. Tomarse en serio los derechos humanos en el contexto de la emergencia climática requiere sostener un diálogo permanente con otras disciplinas. No es posible comprender adecuadamente los riesgos que enfrentan los derechos humanos sin la contribución que hace la ciencia del cambio climático, pero tampoco puede lograrse sin entender los determinantes económicos, sociales, políticos de la acción climática.

Al escribir desde el sur global y desde una perspectiva interdisciplinaria, además de descentrar la atención de la mitigación, enfatizamos en la necesidad de profundizar la relación que hay entre la emergencia climática y las diversas estructuras de dominación existentes en nuestras sociedades. Como lo han puesto de presente investigaciones indígenas y no indígenas, es necesario considerar los vínculos entre emergencia climática, desigualdad y racismo, como un acercamiento que ayude a entender que los procesos de industrialización y militarización poscoloniales produjeron también una economía intensiva de carbono. También, implica enfatizar, como dijimos previamente, que las distintas estructuras de opresión (como racismo y patriarcado) potencian los efectos de la emergencia climática, afectando de manera desproporcionada a poblaciones racializadas, mujeres, y disidencias sexuales y de género, entre otras.

Un segundo desafío es la colaboración. Reconocer la interdependencia entre lo que ocurre en distintos contextos plantea la necesidad de construir coaliciones simultáneas a nivel local, nacional y transnacional para demandar una mayor cooperación entre Estados, en línea con sus responsabilidades históricas, y para poder vencer las resistencias de quienes se oponen a realizar cambios con la velocidad y ambición que se requiere para proteger los derechos humanos en el contexto de la emergencia climática. En ese sentido, un tercer desafío es el tiempo, pues los cambios que se requieren son urgentes y el horizonte temporal para una acción transformadora se está agotando.

Nuestra colección

La presente colección que Dejusticia pone a disposición del público tiene como objetivo contribuir a la tarea de enriquecer la comprensión de los desafíos que enfrentan los derechos humanos en tiempos de emergencia climática. Además, busca proponer líneas de acción y transformaciones posibles que permitan avanzar hacia una visión comprehensiva de la justicia climática; esto es, una visión coherente también con la justicia ambiental, la justicia socioeconómica, la justicia étnico-racial, la igualdad de género, y otras luchas por el reconocimiento y la redistribución. En otras palabras, una visión que permita que todas las personas y comunidades tengan niveles dignos de bienestar y puedan mejorar sus condiciones de vida conforme con sus propias visiones de mundo, en condiciones de interdependencia y en armonía con la naturaleza y con el planeta.

Esta colección incluye investigaciones realizadas por ocho líneas temáticas de Dejusticia y algunas de sus áreas transversales. Así, abarcan una diversidad de temas. Entre ellos, los impactos diferenciados y desproporcionados que han tenido eventos climáticos extremos o políticas de transición energética en comunidades tradicionalmente discriminadas en Colombia; la manera como la configuración del Estado en el ámbito local afecta las dinámicas de los mercados de carbono y las políticas de manejo de los bosques en regiones específicas; el análisis de políticas nacionales de cambio climático y sus implicaciones presupuestales; la ausencia de un enfoque ambiental en las políticas de drogas; y análisis comparados que arrojan luces sobre temas como el litigio climático o la movilidad humana en el contexto de la emergencia climática.

En ese marco, el enfoque de investigación-acción que caracteriza el trabajo de Dejusticia puede contribuir a enriquecer el entendimiento de

problemas específicos y aportar posibles rutas de acción. El fuerte anclaje en lo local y lo nacional en un contexto como el colombiano, donde la agenda climática se ha ubicado como una prioridad en los últimos años, ilustra bien los desafíos que pueden tener los países del sur global cuando se proponen llevar a cabo una acción climática ambiciosa. La investigación informada por los procesos de acompañamiento e incidencia le da una relevancia práctica a los hallazgos. Así mismo, la permanente ida y vuelta hacia los debates globales permite establecer un diálogo constante entre los niveles de análisis que deben interactuar en el concepto de justicia climática que propone esta colección.

No podíamos terminar este estudio introductorio sin agradecer a todas las personas que sumaron sus esfuerzos para hacer posible esta colección y reflexiones. Queremos expresar nuestra más profunda gratitud a las comunidades que colaboraron con Dejusticia en cada una de las investigaciones que recogemos en estos libros. Sus experiencias, saberes y movilización inspiraron e informaron cada uno de nuestros estudios y las reflexiones generales. Agradecemos también al profesor de la Universidad Nacional de Colombia, José Daniel Pabón Caicedo, y al grupo de investigación que lidera (Grupo Tiempo, Clima y Sociedad del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional), por sus contribuciones fundamentales para ayudarnos a entender la ciencia detrás del cambio climático.

Esta colección tampoco habría sido posible sin el esfuerzo colectivo de los equipos de investigación de Dejusticia que se sumaron a esta colección. Cada una de las líneas y áreas que participaron en estas investigaciones enfrentaron con rigor, compromiso y entusiasmo la tarea de pensar desde sus temas de trabajo distintas dimensiones de la emergencia climática. Gracias a todas las personas que participaron en los seminarios académicos en los que discutimos borradores previos de estas investigaciones. Estos seminarios convocaron tanto al equipo de Dejusticia, como a personas expertas en cada uno de los temas discutidos. Sus contribuciones fueron fundamentales para fortalecer los textos que publicamos. Agradecemos de manera especial a la Editorial Dejusticia y a su coordinadora, Claudia Luque, por su paciencia, apoyo y atención al detalle y a nuestro equipo de logística, que hizo posible tanto los viajes a distintas regiones, como los seminarios de discusión. Finalmente, gracias a nuestro equipo institucional por hacer posible que concretemos nuestros proyectos.

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento al Fondo Noruego para los Derechos Humanos (FNDH) y a su proyecto de

Armonización de los Derechos de las Comunidades Locales con la Protección del Bosque Amazónico.

Bibliografía

AFP. (2024, 29 de septiembre). *Cambio climático, sequía y crimen encienden la crisis por incendios en Suramérica*. Portafolio. <https://www.portafolio.co/sostenibilidad/los-factores-que-han-incentivado-la-crisis-por-incendios-en-america-del-sur-614413>

Chmutina, K. & Von Meding, J. (2019). A Dilemma of Language: “Natural Disasters” in Academic Literature. *International Journal of Disaster Risk Science*, 10(3), 283-292. <https://doi.org/10.1007/s13753-019-00232-2>

Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humano*. Doc. onu A/HRC/10/61 (15 de enero de 2009). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7033.pdf>

Fakhri, M. (Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Michael Fakhri), *La pesca y el derecho a la alimentación en el contexto del cambio climático. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Doc. onu A/HRC/55/49 (9 de enero de 2024). <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5549-fisheries-and-right-food-context-climate-change-report-special>

Guzmán, D., Bacca, P. I. & Camacho-Muñoz, M. (en edición). *Mobilizing for justice in the midst of climate dispossession in the Colombian Caribbean: A comparative analysis of the legal mobilization of the Wayúu and Raizal peoples*.

Intergovernmental Panel on Climate Change [ipcc]. (2018). *Global Warming of 1.5°C. An ipcc Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157940>

- Lazard, O. (2022). Olivia Lazard: The blind spots of the green energy transition. *TED*. https://www.ted.com/talks/olivia_lazard_the_blind_spots_of_the_green_energy_transition
- Mendelsohn, R., Dinar, A. & Williams, L. (2006). The distributional impact of climate change on rich and poor countries. *Environment and Development Economics*, 11(2), 159-178. <https://www.jstor.org/stable/44378961>
- Montero, J. (2024, 2 de octubre). Cambio climático: ¿amenaza para la banca u oportunidad para innovar? *El Español*. https://www.elespanol.com/invertia/disruptores/opinion/20241002/cambio-climatico-amenaza-banca-oportunidad-innovar/890280969_12.html
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021, 11 de noviembre). *Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático*. <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-38-frequently-asked-questions-human-rights-and-climate>
- Ojeda, D. (2016). Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(2), 19-43. <https://doi.org/10.22380/2539472X38>
- Pérez, B. & Tomaselli, A. (2021). Indigenous Peoples and climate-induced relocation in Latin America and the Caribbean: managed retreat as a tool or a threat? *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11(3), 352–364. <https://doi.org/10.1007/s13412-021-00693-2>
- Todd, Z. (2015). Indigenizing the anthropocene. En H. Davis & E. Turpin (Eds.), *Art in the Anthropocene: Encounters Among Aesthetics, Politics, Environments and Epistemologies* (pp. 241-254). Open Humanities Press. https://openhumanitiespress.org/books/download/Davis-Turpin_2015_Art-in-the-Anthropocene.pdf
- Watson, K. (2024, 27 de agosto). “Los mares nos darán nuestro merecido”: la advertencia del secretario general de la onu sobre la crisis climática. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clywk7kpvyl0>
- Whyte, K. (2017). Indigenous Climate Change Studies: Indigenizing Futures, Decolonizing the Anthropocene. *English Language Notes*, 55(1-2), 153-162. <https://doi.org/10.1215/00138282-55.1-2.153>

INTRODUCCIÓN

Las comunidades que habitan los bosques en Colombia han sido fuertemente impactadas por el contexto y las decisiones públicas a lo largo de la historia. La variedad de los diferentes tipos de bosques del país incide en las relaciones culturales de las personas allí asentadas, así como lo han hecho o amenazan hacerlo las apuestas estatales para su gestión.

Como se verá en esta investigación, las decisiones públicas no han estado a la altura de la importancia real que tienen los bosques como territorios en los que habitan grupos de personas, principalmente vulnerables. Pese al crecimiento desproporcionado de las normas sobre bosques (hipertrofia normativa), el Estado no cuenta con una estructura normativa ni institucional que permita un ordenamiento y manejo adecuado de los bosques acorde con los retos de las comunidades que los habitan y el contexto de emergencia climática global.

Tal y como lo muestra la evolución de normas sobre los bosques en el país, —que se describirá en el desarrollo de este documento— las pretensiones de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento de territorios cubiertos de bosques se han debatido entre la conservación, es decir, el mantenimiento o incremento de la resiliencia de los sistemas socioecológicos, y la producción, que implica el uso y aprovechamiento de recursos naturales en general. Ante esa complejidad, surgen las preguntas: ¿cuál ha sido el rol del Estado en el manejo de los bosques? y ¿cuál es el rol en la actual emergencia climática?

En general, el Estado se ha concentrado de manera fragmentada en las funciones propias de cada sector de la economía (principalmente ambiente, agricultura, minero energético), esto es en las actividades que generan rentas y determinan el ordenamiento centralizado de esos territorios con coberturas boscosas. Dentro del sector ambiental, si bien hubo intentos por ordenar los bosques; históricamente, las estrategias de

preservación se concentraron en fortalecer el dominio del poder central del Estado en los territorios (Revelo, 2019). Hoy, la principal apuesta es la conservación de bosques para atender los compromisos del país relacionados con el calentamiento global y la pérdida de biodiversidad.

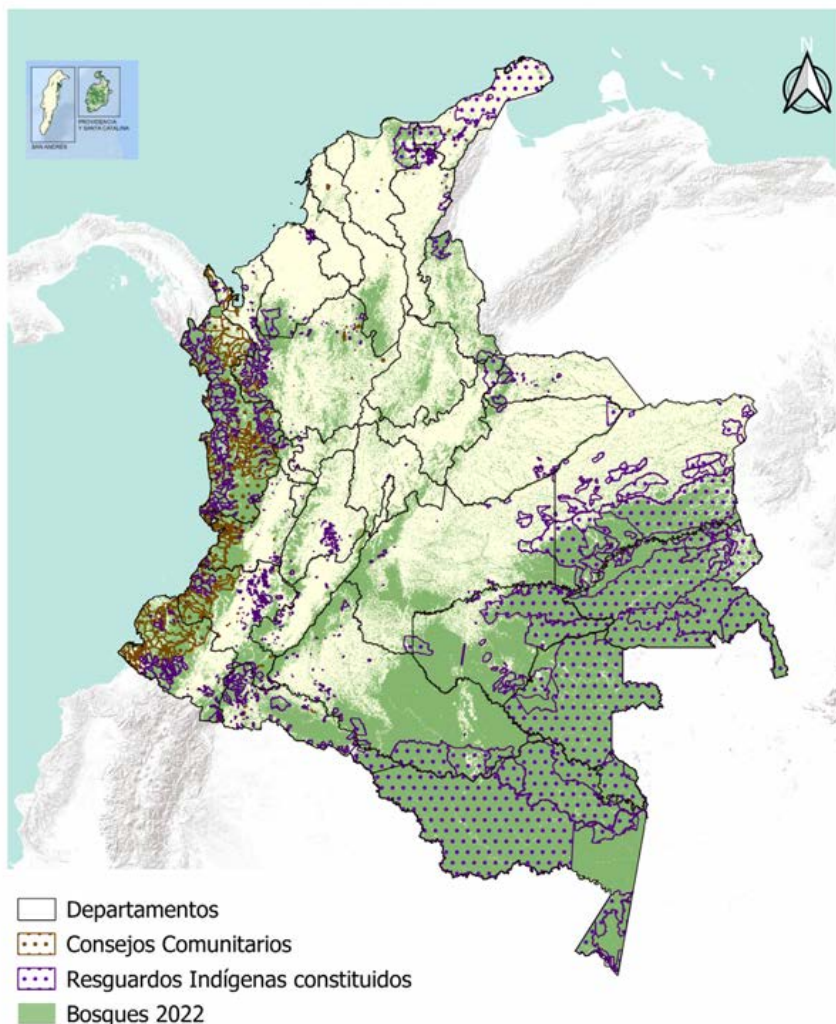
Colombia mantiene una cobertura boscosa en el 51.9% de su superficie continental e insular, es decir, 59.277.461 hectáreas (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, 2022), lo que corresponde a más de la mitad del territorio no marítimo. Los bosques más conocidos en el país corresponden a las selvas tropicales de la Amazonía, principalmente habitada por pueblos indígenas, así como campesinos (en el norte del bioma). Sin embargo, la gran biodiversidad del país también contiene bosques de manglar, que alimentan comunidades anfibias de las costas, o los bosques secos tropicales que, pese a su precaria representación¹, son hábitat de diversas comunidades en la Guajira y otros lugares del norte del país. También están los bosques andinos, alto andinos y de niebla, que transitan hacia los de subpáramo, sitios en donde se han asentado comunidades campesinas, entre otros ejemplos².

Estos diversos ecosistemas, entendidos como los sistemas en los que interactúan los seres vivos con el conjunto de factores no vivos que forman su entorno³, han sido la escena de guerras, genocidios, pero también de habitación, refugio y oportunidades para las distintas generaciones enfrentadas a la violencia de la colonización, guerras partidistas, bonanzas y conflicto armado, entre otros muchos acontecimientos que han incidido en el rol del Estado frente al manejo de sus recursos forestales. Así, los árboles en pie y las áreas deforestadas son parte de la historia sobre el bienestar humano en el país (Carrizosa, 2022).

Pese a ser un territorio no muy extenso, el país alberga entre el 10% de la biodiversidad del planeta, tal y como se menciona en la Convención sobre Diversidad Biológica (s.f.). Además, los bosques, que están

-
1. “Algunos estimativos señalan que, de 8 millones de hectáreas originales, sólo quedan cerca de 720.000 hectáreas” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -Minambiente-, s.f.).
 2. “Desde hace casi 10 años la Universidad Nacional de Colombia viene realizando una revisión bibliográfica de la diversidad de nuestros bosques, llegando a señalar que existen cerca de 500 tipos de bosque de los cuales no se tiene una caracterización que permita diseñar unas estrategias de explotación o de manejo” (Rodríguez, 2006).
 3. Para una explicación genérica del concepto de ecosistema y otros asociados revisar el trabajo de Echarri (1998).

Figura 1
Cobertura del bosque y comunidades étnicas



Fuente: elaborado por Fabián Peñaloza con base en IDEAM (2024) y Agencia Nacional de Tierras -ANT- (2024).

delimitados principalmente por 769 áreas protegidas, 7 grandes reservas forestales y otras categorías de protección ambiental (como ecosistemas estratégicos, áreas de reserva forestal productoras, categorías municipales, algunos distritos de manejo integrado, etc.), en una amplia extensión, están habitados por pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos (PAB, 2024).

Estas áreas, entre otros servicios ecosistémicos, prestan el de captura (o secuestro) de carbono, para eliminar el CO₂, (la fotosíntesis lo mantiene almacenado en la vegetación y los suelos), lo que hoy representa un interés no sólo ambiental y político sino económico, como consecuencia de la disponibilidad de financiación de proyectos para alcanzar las metas climáticas y el interés que esta situación reviste para el Estado, los territorios e, incluso, los grupos armados. Dada esas dimensiones políticas y económicas de los bosques en el territorio colombiano, es apenas obvio que la deforestación sea uno de los problemas socioambientales más desafiantes para el Estado.

En 2021 en Colombia se deforestaron 174.103 ha (MADS, 2022). Tal cifra ha venido disminuyendo a la par de la modificación y creación de nuevas instituciones para la gestión de los bosques y el control de las actividades que los afectan. De este modo, en el año 2022, fueron deforestadas 123.517 ha (MADS, 2023); en 2023, la deforestación en Colombia fue de 79.256 ha (MADS, 2024) y en 2024 alcanzó las 107.000 ha (MADS, 2025).

Buena parte de la responsabilidad de la pérdida de biodiversidad en los bosques está ligada a diferentes motores o causas directas⁴, es decir, esas acciones vinculadas con el acto de deforestar, que a su vez son impulsadas por otras subyacentes⁵ o aquellas estructurales que llevan a la consolidación del fenómeno extendido de la deforestación.

Estas últimas determinan las dinámicas locales de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas amazónicas, dentro de las cuales destacan la furia de la violencia armada y la simultánea desatención del Estado, lo que ha resultado en el aumento de la deforestación (Negret

-
4. Praderización (por ocupación, acaparamiento de tierras y lavado de activos), cultivos de uso ilícito, infraestructura (vías, embalses, etc.), incendios forestales, ganadería extensiva y extracción ilícita de minerales (MADS, Resolución 1196 de 2018).
 5. Factores tecnológicos y económicos (mercados, economías ilegales e incentivos forestales, tecnologías, costos de producción y consumo), factores políticos e institucionales (políticas sectoriales y territoriales, presencia institucional y condiciones sociales, uso, distribución y derechos de propiedad sobre la tierra, conflicto armado y posconflicto); factores culturales (visión del bosque, arraigo, prácticas ancestrales y educación); factores demográficos (crecimiento de la población, migración); factores biofísicos (pendiente, clima, suelos, yacimiento, oferta hídrica, presencia de maderas finas, accesibilidad). MADS, Resolución 1196 de 2018.

et al., 2019)), así como en conflictos locales asociados con las decisiones públicas que han pretendido detener esa tendencia⁶.

Por lo mencionado, el concepto de “territorio” será central en la investigación. El profesor José Daniel Pabón (2023) lo define como “el área del espacio geográfico delimitado por un interés de ocupación, uso y beneficio, el cual se asegura mediante el control por medio del ejercicio del poder”⁷. Esto porque no sólo el Estado ha tenido un rol fundamental, sino que distintos actores armados y no armados han determinado que los bosques sean un espacio en permanente disputa.

Las apuestas públicas sobre la industrialización agraria, el desconocimiento de la garantía de tierras para campesinos y pueblos étnicos, la conservación y la lucha contra el cambio climático, sin análisis de impacto local, han estimulado la generación y agudización de graves conflictos en las áreas boscosas. No obstante, pese a los decisivos impulsos estatales para crear una industria forestal, ya que, en efecto, la aptitud del suelo colombiano coincide con este destino (IGAC, 2012)⁸, la economía basada en la explotación del bosque no ha sido un sector relevante en el producto interno bruto (PIB) del país.

Colombia no es un país con una industrialización de maderables ni otros productos derivados del bosque que generen impacto en el crecimiento del país. Eso se contrapone al impulso de las actividades agropecuarias, de infraestructura y mineroenergéticas que han requerido del sacrificio de grandes extensiones del bosque para su crecimiento. En cualquier caso, el énfasis rentístico de la gestión de los territorios ha traído serios impactos en los derechos de las personas que los habitan, sin que el Estado intervenga de manera integral y coordinada.

-
6. Algunos ejemplos identificados desde el trabajo de la Línea de Justicia Ambiental de Dejusticia han sido los relacionados con los efectos en los derechos humanos de los operativos militares anti-deforestación “Artemisa”, la multiplicidad de proyectos asociados con una misma finca, la apertura de procesos sancionatorios sin contexto cultural o territorial, los proyectos de utilidad pública e interés social, tales como minería e hidrocarburos, la suspensión de construcción o utilización de vías por las que los campesinos transportan sus productos, entre otros.
 7. También señala que “Siendo espacio geográfico, en él interactúan procesos biogeofísicos, socioeconómicos y culturales”.
 8. Citado en la Resolución 1196 de 2018 del MADS y en el Proyecto de ley 077-2023C, propuesto por el senador Nicolás Echavarría y el representante Andrés Jiménez.

Además, el fortalecimiento de la conservación dentro de las políticas del Estado, en un amplio contexto de anormalidad institucional, desdibujó por décadas los debates sobre la relación entre los bosques y la reforma rural, el conflicto armado y la desigualdad. Al respecto, dos hechos recientes han determinado una renovación estatal del manejo de los bosques: el Acuerdo de paz y el Acuerdo de París sobre cambio climático.

De un lado, la ausencia de gobernabilidad en los territorios permitió la reconfiguración de poderes de las estructuras armadas, así como las actividades que impulsaron la deforestación. Por el otro, el mundo se comprometió a cooperar para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y detener el aumento de la temperatura global.

Parte de la historia de los bosques puede ser contada por medio de las normas que han buscado regularlo, y que han sido expedidas en contextos políticos específicos. La dinámica de los múltiples conflictos armados colombianos, así como el posicionamiento de agendas ambientales y climáticas globales, han dado forma a un sistema normativo que, si bien tiene un fuerte enfoque conservacionista, es desordenado, anacrónico y de difícil comprensión por el volumen de producción. En la actualidad, esto se traduce en un Estado descoordinado e ineficiente en la protección y administración de los territorios boscosos y su complejidad local.

La deforestación es un fenómeno cuyos motores e incidencia en la pérdida de biodiversidad poco o nada han cambiado hasta la actualidad⁹, lo que demuestra que el Estado ha sido ineficiente en la lucha contra la tala de los bosques. Esta situación se encuentra estrechamente relacionada con el incumplimiento de los compromisos climáticos del país, ya que los árboles son uno de los principales sumideros de carbono.

9. “Las causas a las cuales se atribuye la deforestación en el país son, en orden de incidencia, la expansión de la frontera agropecuaria, la colonización, la construcción de obras de infraestructura, los cultivos ilícitos, el consumo de leña, los incendios forestales y la producción maderera para la industria y el comercio. Este orden de incidencia varía regionalmente. Factores de orden público, como la violencia y el narcotráfico, han acelerado los procesos de desplazamiento de grupos humanos hacia áreas de bosque. La política de reforma agraria de 1961 preveía que el colono debía hacer mejoras en el área que iba a ser adjudicada. La falta de una reforma agraria efectiva se refleja en que se ha sustraído el 20% de las reservas forestales de la Ley 2a de 1959 con fines de colonización. [...]. Los cultivos ilícitos han destruido miles de hectáreas de cobertura boscosa. En 1991 se encontraban afectados 323 municipios, y en 1994 eran 385” (CONPES 2834 de 1996 “Política de Bosques”).

En Colombia, sólo la deforestación amazónica es una de las principales fuentes de GEI (33%)¹⁰ y de pérdida de biodiversidad en el país (Instituto Humboldt, 2021). Por ello, el mantenimiento de bosques en pie es la apuesta institucional más fuerte para cumplir con los compromisos climáticos de Colombia. Esta situación se da en un contexto territorial de crecimiento de nuevas guerrillas que usan economías ilícitas para su sustento, así como la lucha por la tenencia de la tierra, el reconocimiento constitucional de derechos calificados del campesinado y la autonomía de las comunidades étnicas, entre otros muchos hechos; lo que ha otorgado un nuevo valor social, económico y político a los territorios boscosos. Así, en la actualidad, las luchas sociales son repensadas a la luz de la conservación y la conservación a la luz de las luchas sociales.

Este documento tiene cuatro pretensiones principales: la primera es contribuir a dilucidar la configuración del ordenamiento jurídico sobre la relación entre bosques y derechos humanos. La segunda se dirige a precisar algunos conceptos dispersos o difusos e incluirlos en una lectura sistemática de las normas. La tercera busca identificar algunas alertas y realizar recomendaciones para el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y la gobernanza local de los bosques¹¹, en el contexto actual de la relación entre guerra, clima y deforestación. La última tiene que ver con la aspiración de que sea un documento que deje inquietudes y puntos de partida para continuar con debates sobre las transformaciones del Estado y su impacto en el territorio, a la luz de los compromisos globales y los impactos locales asociados con la emergencia climática.

Esta, que es una investigación jurídica, descriptiva y con perspectiva histórica, se basa principalmente en las normas expedidas en el país sobre los bosques y cómo los contextos político, climático y económico han venido incidiendo en el sistema regulatorio actual. En este marco, y para

10. http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/Q23421/cartilla_INGEI.pdf. También ver el BUR 3. Tercer Informe Bienal de Actualización de Cambio Climático de Colombia dirigido a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

11. “Gobernanza es un concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a este buena parte de su legitimidad. También tiene connotación de una interrelación más transparente, eficiente y participativa entre el Estado y la sociedad civil, el sector privado, los sindicatos y otros actores” (Saile, 2008, citado en Minambiente, s.f.). Al respecto, todas las instancias internacionales están trabajando en este tema (fortalecimiento de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio).

intentar sistematizar la mayor parte de reglas jurídicas —caracterizadas por una *hipertrofia* o crecimiento desbordado del sistema normativo— sobre bosques y la relación con los derechos de las personas que los habitan, a lo largo del documento se relatarán los contextos de las principales leyes, decretos ley y decretos ejecutivos, y se identificarán algunos problemas que han marcado cambios significativos en el rol del Estado frente al manejo de sus bosques.

Para efectos de la comprensión articulada de las normas que fueron estudiadas, este documento se divide en dos partes. Una primera donde se describe la evolución de las normas sobre el uso, aprovechamiento y ordenamiento de los bosques; se identifica el nacimiento de algunos problemas estructurales relacionados con la garantía de derechos humanos y, además, se propone un análisis distribuido en seis periodos marcados por hechos normativos y sociales en materia de bosques, ambiente y el surgimiento de derechos fundamentales.

La segunda parte se referirá al régimen vigente de uso y aprovechamiento de bienes y servicios ambientales, así como a las propuestas productivas de conservación de bosques y su relación con el contexto local de cara a la emergencia climática. Finalmente, se recogerán algunas conclusiones relacionadas con el contexto normativo histórico y actual, que llaman a replantear la aproximación del Estado en los territorios boscosos frente a los desafíos del clima y la paz.

PRIMERA PARTE

TERRITORIOS BOSCOSOS: UN SIGLO DE HISTORIA NORMATIVA SOBRE LA TENENCIA DE LAS TIERRAS Y EL MANEJO LOS BOSQUES

Las primeras normas jurídicas nacionales que regularon el manejo de los bosques se concentraron en su importancia para la economía nacional y, posteriormente, para la conservación ambiental. Este tránsito de la orientación de las políticas centradas en el exclusivo crecimiento económico a aquellas con una visión conservacionista ha venido de la mano de luchas por el acceso en la tenencia de la tierra y, más recientemente, por los compromisos nacionales de mitigación de cambio climático, que han impulsado la necesidad de buscar alternativas para que conservar bosques sea una actividad rentable para quienes habitan estos territorios. Toda esta transformación ha dado forma al ordenamiento ambiental del país y, con esto, a los conflictos socioambientales en las áreas cobijadas por alguna limitación jurídica para la protección ambiental.

La conservación de los bosques¹² ha sido llevada a cabo por medio de figuras o estrategias *in situ* (en el lugar al que pertenecen) para su ordenamiento en el país. Estas van desde la preservación¹³, como los Parques Nacionales Naturales (PNN), hasta figuras que permiten usos productivos sostenibles, como los distritos de manejo integrado (DMI) y de

-
12. “Por ‘conservación *ex situ*’ se entiende la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales. Por ‘conservación *in situ*’ se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas” (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992, aprobado por la Ley 165 de 1994, reiterado en la Política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, 2012).
 13. “‘Preservación de biodiversidad’: término que hace alusión al mantenimiento del estado natural de la biodiversidad y los ecosistemas mediante la limitación o eliminación de la intervención humana en ellos” (Política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, 2012).

conservación de suelos (DCS). Ese uso sostenible de los bosques¹⁴ se ha relacionado principalmente con áreas que permiten un manejo de ciertas actividades de explotación forestal y silvopastoriles controladas.

Estos usos se han incorporado al Estado por medio del ordenamiento jurídico, bajo distintas figuras de protección ambiental¹⁵, es decir, la designación de un área que se reserva con el objeto de conservarla. Tales áreas configuran buena parte de la vasta estructura ecológica y del ordenamiento del territorio del país, también conocida como el conjunto de las áreas de especial importancia ambiental (AEIA). Ante la ausencia de una definición normativa, estas se entienden como los espacios geográficos que contienen ecosistemas o bienes ambientales de interés para la conservación y manejo sostenible de la Nación, así como las destinadas para la restauración y rehabilitación por su relevancia en la funcionalidad, estructura y conectividad de los ecosistemas de importancia para los diferentes niveles de administración del Estado¹⁶.

-
14. “La ‘gestión forestal sostenible’ es asegurar que los bosques proporcionen bienes y servicios para satisfacer las necesidades actuales y futuras, y contribuyan al desarrollo sostenible de las comunidades. La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce que la gestión forestal sostenible es un concepto dinámico y en evolución que procura mantener y mejorar los valores económicos, sociales y ambientales de todos los tipos de bosques en beneficio de las generaciones presentes y futuras, con los siguientes siete elementos temáticos como marco de referencia: 1) dimensión de los recursos forestales; 2) biodiversidad forestal; 3) salud y vitalidad de los bosques; 4) funciones productivas de los recursos forestales; 5) funciones protectoras de los recursos forestales; 6) funciones socioeconómicas de los bosques y 7) marco jurídico, normativo e institucional” (FAO, s.f.).
 15. En el ordenamiento jurídico se utilizan indistintamente los términos de “figura” o “categoría” de protección ambiental. Incluso, algunos documentos se refieren a las “estrategias” de protección ambiental. Desde el análisis normativo y social esta proliferación de términos genera confusiones.
 16. Ante la multiplicidad de denominaciones para identificar el grupo de ecosistemas con alto valor para el Estado, esta investigación toma la de AEIA, contenida en el Acuerdo Final para la Paz. El Acuerdo Final de Paz utiliza la categoría “Áreas de Especial Interés Ambiental” para referirse, de manera genérica, a las distintas estrategias de conservación y áreas con restricciones ambientales contenidas en distintas normas: Áreas de Manejo Especial establecidas por el Artículo 308 del Decreto 2811 de 1974; las Áreas de Especial Importancia Ecológica de que tratan los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las establecidas por el Decreto 2372 de 2010 compilado por el Decreto 1076 de 2015, en sus respectivos artículos: las áreas que conforman el SINAP (artículos 3 y 10) las estrategias de conservación *in situ* (Artículo 22) y las estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad biológica (Artículo 28).

El ordenamiento del territorio tiene efectos jurídicos que inciden en las relaciones de las comunidades locales, la propiedad de los individuos y las apuestas económicas, entre otras. De este modo, las normas sobre bosques han moldeado las relaciones en los territorios, y las de estos con el Estado, y han contribuido a dar forma al contenido público del ambiente. Este concepto ha sido dinámico y definido por distintas apuestas gubernamentales a lo largo de la evolución política ambiental del país.

La historia política que marcó el inicio de la conservación de los bosques en el país estuvo principalmente moldeada por estados de excepción, cuyo enfoque se centró en la producción forestal y la ampliación/contención de la frontera agraria. Tal situación cambió estructuralmente con la Constitución Política de 1991, que definió un sistema de administración pública basado en la garantía de la dignidad humana y la justicia. Este cambio, dio paso a nuevos objetivos del Estado y, por lo tanto, a ajustar su estructura para cumplir sus objetivos constitucionales.

Bajo esa línea de acontecimientos políticos y normativos, se agruparon las normas sobre la regulación de la propiedad y uso de los bosques en seis momentos clave: colonización, preservación y progreso económico, reforma agraria y ordenamiento de los bosques, separación de lo ambiental y lo agrario, Constitución Política de 1991: sistemas nacionales ambiental y de reforma agraria y el Acuerdo de paz y compromisos climáticos. Como se verá, estos hitos en la dirección política para el manejo de los bosques han ido desarrollando elementos fundamentales —en algunos casos complementarios, problemáticos en otros— del régimen jurídico de ordenamiento, administración, uso y propiedad de los bosques, y que suman al complejo rol actual del Estado. La periodización propuesta permite evidenciar cómo se superponen normas y políticas en el tiempo, sin perder su vigencia y orientadas por distintos objetivos y contextos. Esta situación muestra que el anacronismo y la hipertrofia del sistema jurídico acompañan los problemas de desigualdad y violencia en los territorios boscosos.

A continuación, se presentan los hitos normativos de cada etapa, principalmente leyes y decretos con fuerza de ley¹⁷, y algunos eventos relevantes de su contexto sociopolítico.

17. Aquéllos que facultan excepcional y temporalmente al presidente para expedir leyes.

1. COLONIZACIÓN DEL BOSQUE

La posición geográfica le ha dado a Colombia las condiciones climáticas adecuadas para que la mayor parte de su territorio esté cubierto por bosques. Así lo describe Silva (2006), quien relata cómo, en la época de la Conquista, los territorios boscosos ocupados ancestralmente por indígenas empezaron a transformarse a partir de la llegada de ganado de España, como parte de una práctica militar “donde los ganados eran transportados por los triunfadores y pastaban sobre los cultivos de los perdedores” (Silva, 2006).

Este autor señala que, luego de la Independencia, “se incrementó la colonización de tierras baldías para el establecimiento de cultivos de pan-coger y de café a costa del bosque” (Silva, 2006). También, Silva (2006) afirma que la ganadería asociada con el control de las tierras de latifundistas “empujó” a los campesinos hacia el bosque para su subsistencia.

Tal y como lo muestra Molina (2021) en su texto *La explotación de baldíos y bosques en Colombia. Algunas reflexiones paralelas (1829-1974)*, el sistema normativo sobre bosques se desarrolló a la par de las apuestas de economía agraria, del acceso a los baldíos de la Nación y de las limitaciones ambientales de la propiedad para contener el avance de la frontera agropecuaria. Señala que, con la expulsión de los españoles, en cabeza de Simón Bolívar, se adoptó la primera legislación sobre aprovechamiento racional del bosque y que, al mismo tiempo, los baldíos de la Nación empezaron a ser entregados como recompensas a militares y terratenientes por sus servicios en la guerra de Independencia, con el objetivo de incentivar la producción local y la economía del país.

La norma más antigua sobre bosques es el Código Civil, Ley 84 de 1873, aún vigente, que se ocupó de la regulación de los bienes patrimoniales en general. Respecto de los bosques, esa codificación establece que los árboles y las plantas son inmuebles por adhesión, porque están fijadas permanentemente a un lugar (artículos 656 y 657). Por su parte, la madera y los frutos de los árboles se consideran muebles por anticipación, con el fin de poder ser negociados (Artículo 659). También establece que quien tenga el derecho de uso de un predio tiene el derecho a usar los “bosques y arbolados”, siempre y cuando reponga los árboles talados (Artículo 842). En cualquier caso, sólo pueden talarlos aquéllos establecidos en el contrato de uso (Artículo 2039).

En la segunda mitad del siglo XIX el acceso a la tierra fue liberalizado y se incentivó la tala de bosques para estimular el valor del trabajo y

“vencer a la naturaleza” (Molina, 2021), dinámica incluida en el Código Fiscal de 1873 (Ley 106). Un año después, la Ley 61 de 1874 estableció la figura de la adjudicación de las tierras baldías, esto es la posibilidad de adquirir su dominio, con la condición de que se establecieran cultivos agrícolas permanentes. Esta práctica impulsó el avance de la frontera agropecuaria y, con ella, la colonización y deforestación indiscriminada de bosques.

2. PRESERVACIÓN PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS

Ante el estancamiento de la economía, se dio un impulso político por la modernización del campo, asociada con los ideales liberales europeos. De esta manera, la segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por grandes cambios institucionales, políticos y sociales que significaron un proceso de expansión económica (González, 2001).

La estructura socioeconómica actual del campo se comenzó a configurar en el siglo XIX, y “se convirtió finalmente en un factor muy importante de transformación ecológica del paisaje rural colombiano, llegando incluso a dominar ese paisaje en gran parte del país a finales del siglo XX, tal vez con la excepción del Chocó biogeográfico y la Amazonia” (González, 2001). Los impactos de esta configuración en el ambiente, y los bosques en particular, sólo encuentran lugar en los textos sobre historia, a propósito de las bonanzas, las migraciones por las violencias armadas y los conflictos por la tierra.

Una de las primeras bonanzas en la historia de los bosques fue la del caucho en la Amazonía, entre los años 1879 y 1945, ligada a la demanda de países en creciente industrialización del transporte, principalmente Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Con la “fiebre del caucho” llegaron los *siringalistas* o patrones del negocio del caucho, así como un sistema de intercambio y endeudamiento de alimentos, herramientas y mercancías que debía pagarse con el látex del caucho. Esto devino en una manera de obtener mano de obra casi gratuita de los *siringueros*, que en su mayoría eran indígenas amazónicos. El resultado fue un sistema de tortura, abuso y genocidio indígena en la Amazonía (Sierra, 2017).

La llegada de monocultivos y ganadería, también como bonanzas, generaron un deterioro notorio de los bosques en todo el país. Por esta razón, el Código Fiscal de 1912 (Ley 110) restringió la explotación del

recurso forestal por primera vez (Molina, 2021). Allí se establecieron limitaciones, tales como que los bosques de la Nación sólo podían venderse con autorización del Congreso y no podían talar aquellos que estuvieran en cabeceras de los ríos, entre otras¹⁸.

Este código fue modificado por la Ley 119 de 1919, en la que se definió que los bosques nacionales eran plantaciones de árboles asociados con productos de exportación o de consumo interior, que podían ser reservados; y se prohibió su utilización por particulares, salvo autorización del Estado (Artículo 1). También se creó la Comisión Forestal para clasificar los bosques, establecer sus límites y evaluar su productividad, entre otras funciones.

Posteriormente, la Ley 85 de 1920 condicionó la adjudicación de baldíos a que las tierras otorgadas no se encontraran dentro de los bosques nacionales. Esto resultó en un incentivo perverso porque el solo hecho de talar implicaba que el área perdía su “condición boscosa originaria” y se convertía en adjudicable.

Las décadas de 1920 y 1930 marcaron una renovación en el rol del Estado frente al campo, altamente concentrado en pocos propietarios y una agricultura que no lograba crecer, lo que impulsó luchas agrarias entre campesinos y terratenientes por el acceso a la tierra (González, 2001). En esta época, en un contexto internacional de expansión de la industrialización, la explotación forestal adquirió importancia, lo que incidió en la expedición de la Ley 74 de 1926 sobre explotación de bosques nacionales, que limitó a 10 años el tiempo máximo de arrendamiento, así como de la Ley 93 de 1931, mediante la cual se fomentó la explotación de productos forestales de bosques nacionales.

En esos años se gesta el actual conflicto armado del país, como consecuencia de “la cuestión agraria, la debilidad institucional, la honda desigualdad de los ingresos, la tendencia al uso simultáneo de las armas y las urnas, o la presencia precaria del Estado en muchas regiones del territorio nacional” (Pizarro Leongómez, “Una lectura múltiple y plural de la historia”, citado en Comisión de la Verdad, s.f.).

Sin embargo, uno de los hitos normativos agrarios más importantes de la historia se dio en el gobierno de López Pumarejo con la expedición

18. Sin embargo, el estímulo a la explotación para la adjudicación de los predios se mantuvo por mucho tiempo (entre otras, ver leyes 56 de 1905, 25 de 1908, 71 de 1917, 85 de 1920, 27 de 1926, Ley 93 de 1931, 26 de 1974).

de la Ley 200 de 1936. Esta fue la primera vez que en una ley se intentó desligar la propiedad pública de la privada, y que se incluyó el concepto de función social de la propiedad. Lo anterior ocurrió en un momento de luchas sociales generadas por una alta concentración de la tierra, problema que dicha norma no intentó solucionar (Le Grand, 1988).

En dicha norma se estableció la necesidad de conservar los bosques y fueron creadas las zonas de reserva forestal¹⁹, primera figura de protección ambiental en el país. Igualmente, se facultó al Gobierno para reglamentar el aprovechamiento y protección de los bosques (actividades de tala de zonas boscosas para la recarga y protección de cuerpos de agua), así como para la reserva de áreas forestales de propiedad privada para prevenir la deforestación, entre otras facultades. Con fundamento en esta ley, las primeras zonas de reserva forestal del país empezaron a ser declaradas específicamente para proteger las hoyas hidrográficas de algunos ríos, por su importancia en la generación de energía eléctrica y la agricultura en los departamentos del Valle del Cauca, Nariño y Meta.

Dos años después, el Congreso aprobó la Ley 26 de 1938 que definió como “servicio público” la oferta de electricidad, y dio lugar al inicio de una importante etapa en la construcción y consolidación de hidroeléctricas en todo el país. Así, las primeras figuras de protección ambiental se declararon como consecuencia de una apuesta económica para fortalecer la generación de energía eléctrica, impulsada por el gobierno de Eduardo Santos Montejo.

La Ley 54 de 1939 otorgó facultades excepcionales al mencionado presidente Santos Montejo, quien por medio del Decreto legislativo 1157 de 1940²⁰ “sobre fomento de la economía nacional”, buscó estimular el crecimiento agrario con un cierto marco de defensa, conservación y aprovechamiento racional de bosques. Seguidamente, Santos expidió el Decreto 1383 de 1940 que, si bien es de carácter reglamentario, fue el

-
19. Estas zonas, por sus condiciones y finalidad protectora, fueron reclasificadas como áreas de reserva forestal protectora e incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
 20. “Artículo veinte. Como parte integrante del plan general de fomento económico, el Gobierno adoptará, por decreto separado, normas sobre defensa, conservación y aprovechamiento de bosques, conforme a las circunstancias locales y naturales. El Gobierno podrá prohibir la destrucción de los bosques en determinadas regiones, reglamentar su aprovechamiento industrial e imponer la obligación de sembrar árboles maderables, en proporciones adecuadas, en las fincas rurales”. (Subrayado fuera de texto)

Tabla 1
Primeras zonas de reserva forestal declaradas en Colombia

N. °	Nombre	Categoría	Norma	Año	Departamento	Municipio	Área ha
Ministerio de Economía Nacional 1938-1947							
1	Cuenca Alta del Río Cali	Reserva Forestal Protectora Nacional	Res. 09	1938	Valle del Cauca	Cali	10.855*
2	Cerro Dapa Carisucio		Res. 010			Yumbo	No reporta
3	Río Guadalajara		Res. 011			Buga	8589
4	Sonso Guabas		Res. 015			Ginebra	16.109
5	Río Meléndez		Res. 07	Cali		2442*	
6	Quebrada Guadalito y El Negrito		Res. 08	1941	Yotoco	559	
7	Río Bobo Buesaquillo		Res. 09	1943	Nariño	Pasto	4709*
8	Río Anchicayá		Res. 11		Valle	Buena-ventura	144.931*
9	Quebrada Honda y Caños Parra-do y Buque		Res. 50	1945	Meta	Villaviciencio	1411,53

* Área no especificada en el acto administrativo pero calculada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, por medio de actualización cartográfica.

Fuente: elaborado por Yazmín Rojas Lenis (2014).

primero en definir algunos criterios de protección de los bosques para la garantía del abastecimiento hídrico.

Este decreto creó las zonas forestales protectoras —diferentes a las zonas de reserva forestal de la Ley 200—, que son una clasificación para el ordenamiento de los bosques por su objetivo de conservación, no una figura de protección ambiental, en las que se incluyeron las cabeceras de los ríos, laderas con pendientes pronunciadas y otras que considerara el Gobierno Nacional para “defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas o contribuir a la salubridad”, y se prohibía talar o quemar el bosque²¹.

21. “**Artículo segundo.** Forman parte de la Zona Forestal Protectora: a). Los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos arroyos y

Estas decisiones muestran el inicio de un Estado interesado —aunque de manera incipiente— en la conservación y el manejo de los bosques, enfocado en “[...] promover, por un lado, el desarrollo como crecimiento económico y, por el otro, de preservar los valores naturales asociados a esta apuesta económica” (Rojas, 2014). De esta manera, el manejo de los bosques tenía únicamente dos opciones: desarrollo o preservación.

La poca información histórica sobre los bosques en esta época, especialmente sobre las razones que justificaron el inicio de su regulación normativa, sugiere que únicamente tenían valor en términos de su potencial productivo dentro de las apuestas agrarias y energéticas. Las normas, además, no regulan relaciones con las comunidades indígenas ni afrodescendientes. Así, la invisibilidad de los bosques en esta época tal vez sólo fue superada por la de las culturas que los habitaban.

3. REFORMA AGRARIA Y ORDENAMIENTO DE LOS BOSQUES

Luego de la Ley 200, la siguiente medida normativa que impactó la dirección sobre el ordenamiento y manejo de los bosques fue la Ley 75 de 1947, que dividió al entonces Ministerio de Economía, en los de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería. Esta separación marcó una nueva visión de la economía nacional, con la cual cesaron las declaratorias de reservas forestales. Años después, en el contexto del golpe militar que terminó con el gobierno de Laureano Gómez, nuevamente y en el marco de facultades extraordinarias, el entonces presidente Gustavo Rojas Pinilla expidió el Decreto ley 2278 de 1953 para regular la economía forestal y la conservación de los bosques.

quebradas, sean o no permanentes. b). Los márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%). y c). todos aquellos en que a juicio del Ministerio de la Economía Nacional convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas o contribuir a la salubridad.

Artículo tercero. En los bosques o florestas de la Zona Protectora no se podrán realizar cortas a hecho (talas, desmontes, derribas, etc.), ni descuajes y quemas. En tales zonas sólo podrán cortarse árboles que a la altura de 1,30 metros sobre el suelo tengan un diámetro superior a 0.40 metros y aprovecharse frutos, jugos y cortezas, siempre que ello se haga sin derribar los árboles y en forma que no peligre la vida de los mismos” (Decreto 1383 de 1940).

Este Decreto estableció por primera vez una clasificación para el ordenamiento de los bosques del país: protectores, públicos, de interés general y de propiedad privada²². Además, fue la primera norma en restringir efectivamente la adjudicación de baldíos, en tanto que el requisito legal de la explotación económica del predio sólo se cumplía si el aprovechamiento forestal contaba con concesión o licencia.

Con este decreto ley se separó la clasificación de los bosques, para su ordenamiento y manejo sostenible según su vocación (protectora, productora) y propiedad (públicos y privados), de la declaratoria de figuras de protección ambiental. A diferencia de la clasificación, la declaratoria exige un nivel de detalle cartográfico para su manejo y ordenamiento que permite definir los usos permitidos, prohibidos y/o condicionados²³. Esta decisión dio origen al problemático dilema actual de si en un país megadiverso deben ser declarados y delimitados bajo categorías estrictas o de usos sostenibles todos los ecosistemas, o si sólo los más representativos o si, dada la superación de límites planetarios (cambio climático, pérdida de biodiversidad y suelos), todo debe estar reglado.

Cuadro 1

El problema de la protección de los ecosistemas no delimitados y la ausencia de una línea base ambiental completa

A partir del surgimiento de la declaratoria de figuras de protección ambiental inicia un problema jurídico vigente hasta hoy: ¿existe obligación legal de proteger las áreas de especial importancia ambiental

22. **“Artículo 3°.** Se entiende por bosques protectores los plantados en los terrenos que constituyen la “Zona Forestal Protectora”, de que trata el Artículo 4°, Capítulo II del presente Decreto, sean públicos o de dominio privado. Se entiende por bosques públicos los que pertenecen a entidades de derecho público. Se entiende por bosques de interés general aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada. Se entienden por bosques de propiedad privada aquellos que han salido del dominio del Estado a cualquier título, que no hayan perdido su eficiencia legal, y los amparados por títulos inscritos entre particulares otorgados con anterioridad al 7 de abril de 1917, según lo preceptuado en el Artículo 3 de la Ley 200 de 1936.”
23. Por ejemplo, dentro de los PNN no se permite la venta de tierras o la caza, a diferencia de bosques clasificados como protectores, que no tienen limitaciones tan específicas más allá de su finalidad que orienta las decisiones de las autoridades públicas, principalmente las ambientales, sectoriales y territoriales.

(AEIA) no delimitadas? La respuesta actual es un tímido sí. A la luz de la jurisprudencia, la propiedad tiene la función ecológica frente al uso y aprovechamiento que implica el cuidado de lo natural (Constitución Política, Art.58). También se encuentran las normas sobre adquisición del derecho a usar los recursos naturales. Sin embargo, la tendencia de la gestión ambiental es a concentrar los recursos y decisiones de la administración pública en áreas delimitadas.

La declaratoria es una decisión de la administración pública de proteger y gestionar un AEIA. Para esto requiere una delimitación, que implica un proceso técnico de definición del límite, y con él lo que se puede o no hacer. Declarar un área como un PNN, un área de reserva forestal o cualquier figura implica que algunos de los atributos de la propiedad (uso, goce y disposición) pueden ser limitados, esto es, el propietario²⁴, poseedor²⁵, arrendatario²⁶, ocupante²⁷, etc. están obligados a ceñirse a ciertas actividades permitidas, condicionadas o prohibidas. Como consecuencia de lo anterior, si una figura prohíbe la minería, dentro del límite del área declarada no podría realizarse tal actividad. La delimitación, además, da lugar a que el Estado adopte el instrumento de ordenamiento, gestión y manejo del área²⁸, con el cual se asegura la intervención técnica, el control administrativo y la inversión para sus fines específicos de conservación.

El problema que se ha esgrimido es que la ausencia de la delimitación y un régimen claro de usos vulneran lo que algunos empresarios han defendido como “derechos adquiridos”. No obstante, la Corte Constitucional ha señalado que, frente a asuntos de orden público, como los ambientales, tales derechos son inexistentes²⁹. En la actualidad el país no cuenta con una línea base ambiental completa que permita establecer cuáles son los ecosistemas que deben protegerse y las limitaciones para su manejo, lo que pone en peligro a aquellos que no cuentan con delimitación o declaración.

Además de lo anterior, los avances tecnológicos han evidenciado que existen dificultades por los métodos y técnicas utilizadas. Las

-
24. Persona que tiene los derechos de propiedad sobre un bien, es decir, es el dueño y tiene su titularidad.
 25. La posesión implica que una persona tiene legítimamente en su poder un bien que no es de su propiedad; por lo tanto, tiene el derecho de usarlo y disfrutarlo.
 26. Quien suscribe un contrato mediante el cual se adquiere el derecho a usar un bien a cambio del pago de un canon.
 27. Persona que busca adquirir el dominio de un bien baldío (Artículo 685, Código Civil Colombiano).
 28. Algunos de los más conocidos son planes de manejo ambiental (PMA), planes de ordenamiento forestal (POF), planes integrales de manejo (PIM), plan de manejo y gestión de cuencas hidrográficas (POMCH), entre otros.
 29. Ver sentencias C-293/02, C-746/12, C-192/16, entre otras.

figuras de protección ambiental más antiguas obtuvieron su área por medio de límites arcifinios, esto es, los que señalan rasgos geográficos como montañas, ríos, mares, etc., que se incorporaban a los mapas ambientales o en la cartografía ambiental (Alonso, 2002). Sin embargo, conforme avanzaron los sistemas de información geográfica, se fueron detallando con más precisión las escalas de la delimitación. Esto incidió en que aquellos límites naturales no correspondieran con los valores ambientales de las áreas que debían ser protegidas, o los rasgos geográficos del territorio habían desaparecido. En consecuencia, muchos de los límites de figuras de protección ambiental han venido cambiando.

Gracias al avance de la tecnología, la cartografía, que se basa en escalas para representar en un mapa el tamaño real en el mundo³⁰, es cada vez más precisa, justamente para brindar seguridad jurídica en el uso y tenencia de la tierra³¹, así como para ordenar el territorio. Sin embargo, persisten algunos problemas, como que los mapas veredales oficiales no coinciden con lo que las personas en el territorio consideran como sus veredas, también falta precisión en los bordes de las áreas de especial importancia ambiental (AEIA), lo que genera inseguridad jurídica en la propiedad y la tenencia³².

En 1959 durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, en un convulso contexto de sucesivos estados de excepción, el Congreso de la República expidió la Ley 2 “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”. En ella se establecieron tres tipos de reservas: i) las siete grandes zonas de reserva

-
30. Por ejemplo, una distancia de 1 centímetro en el mapa, esa distancia en el mundo real sería de 100,000 centímetros o 1 kilómetro. Explicación de Fabián Peñaloza, Ingeniero Catastral y Geodesta. Máster en Planificación territorial y gestión ambiental, 2024.
 31. Por ejemplo, muchas áreas han pasado de escala 1:500.000, es decir, en donde cada unidad en el mapa representa 500.000 unidades en la realidad, a 1:250.000, lo que implica más precisión en el área y los límites porque cada unidad del mapa representa 250.000, es decir, la mitad. Incluso, existen figuras de protección ambiental como los páramos que se encuentran en 1:25.000. Esa precisión hace que sea posible identificar más elementos de la geografía.
 32. Los propietarios, tenedores, ocupantes, poseedores o arrendatarios que se encuentren en el borde de alguna figura de protección ambiental tienen grandes dificultades para establecer cuál es el régimen aplicable al predio en el que habitan, justamente por la escala de los mapas. Otro caso es el de las actividades prohibidas por algún régimen de protección ambiental, cuyo límite físico es difícil de identificar. Además, las porciones frágiles importantes de ecosistemas pueden ser afectadas irreversiblemente por la falta de detalle en los mapas.

forestal, a saber: Pacífico, Central, Serranía de los Motilones, Cocuy, Río Magdalena, Amazonía y Sierra Nevada de Santa Marta (Artículo 1), que abarcan cerca de la mitad del territorio continental; ii) las referidas a “los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%” (Artículo 2); y, iii) los parques nacionales naturales (PNN). Además, la explosión conservacionista contenida en la Ley 2 incluso facultó al Gobierno nacional para reservar otras áreas distintas a las ya descritas (artículos 11 y 12).

Las siete grandes zonas de reserva forestal se crearon “Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre” (Artículo 1). Por esto, todo cambio de uso de suelo requería (y aún requiere) una sustracción, es decir, el levantamiento temporal o definitivo de la figura de protección ambiental. Además, para el ordenamiento y manejo de estas zonas debía adoptarse un Plan de Ordenamiento Forestal, lo que nunca se realizó.

Pese a que las zonas de reserva forestal (hoy áreas de reserva forestal) fueron reguladas por la ley, en un acto de profundo desprecio estatal por estos bosques, su ordenamiento sólo fue establecido en el año 2013 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³³. A esto debe sumarse que las zonas de reserva forestal contenidas en el Artículo 2 de la Ley 2 aún no han sido objeto de reglamentación alguna que las dote de eficacia. De esta manera, transcurrieron seis décadas de transformaciones sociales, bonanzas, economías ilícitas y guerra que incidieron en la transformación de los bosques, sin gestión alguna del Estado en las reservas y, en consecuencia, en la génesis de múltiples conflictos ambientales, temas que aún no han sido resueltos.

En la Ley 2 la ocupación, es decir, el hecho de establecerse en un baldío sin formalidades jurídicas, y la adjudicación en las zonas de reserva forestal quedaron sujetas a reglamentación por parte del Gobierno Nacional. También en las adjudicaciones de tierras con bosques era posible incluir una cláusula de reversión, que implica deshacer la titulación si llegaran a ser talados (Artículo 7).

33. Fueron ordenadas por medio de las resoluciones 1923, 1924, 1925, 1926/13; 1275, 1276, 1277/14 del MADS.

En la mencionada ley también se creó la figura de Parques Nacionales Naturales como la categoría de protección ambiental más estricta hasta el momento, con el fin de conservar la flora y fauna nacionales. El mismo Ministerio de Agricultura tenía a su cargo la delimitación y reserva de los PNN, en los cuales se prohibió la adjudicación de baldíos, la venta de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad distinta a la del turismo o a las señaladas por el Gobierno Nacional.

Además, todos los nevados fueron declarados como PNN (Artículo 13) y sujetos a delimitación, lo que se fue realizando paulatinamente. En 1960 se declaró el primer PNN Cueva de los Guácharos, y las reservas forestales protectoras nacionales Quebradas El Peñón y San Juan en el Tolima (Rojas, 2014).

Cuadro 2

El problema de la preservación estricta y la garantía de los derechos de las personas que habitan los PNN

Al ser una figura de preservación estricta, en los PNN quedan excluidos los usos sostenibles. Esta figura, de creación nacional e históricamente centralizada³⁴ ha sido objeto de tensiones porque allí se asientan grupos humanos en condición de vulnerabilidad, principalmente los campesinos. Mientras que los usos, costumbres y tradiciones han sido reconocidas como compatibles con la finalidad de los PNN, esto mismo no ha sucedido con comunidades afrodescendientes y campesinas. Más recientemente se han tomado decisiones que vienen abriendo diálogos con el Estado para permitir cierto uso de las áreas, en el marco de acuerdos de conservación con campesinos, o evitar sanciones, como la cancelación del registro sanitario de predio pecuario (Resolución No. 00007440, 2024).

Los PNN son la figura de protección que más institucionalidad concentra (existe una Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales) y tiene limitaciones por su vocación a perpetuidad, porque no pueden ser alteradas ni siquiera por el legislador (Corte Constitucional, Sentencia C-598/10). Actualmente, la Constitución establece que los parques son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que implica que estas áreas están destinadas a mantener sus componentes

34. Revelo (2019) señala que: “(i) Los parques sirven para afianzar el dominio estatal porque hacen más legibles al territorio y a la población del área que quiere ser conservada”; y que “(ii) la generación de ese conocimiento es un proceso político que varía, según las interacciones entre el Estado y los distintos actores sociales”.

ecológicos inalterados en el tiempo. No obstante, las migraciones por la violencia armada, la ausencia de gestión y ordenamiento territorial y las desigualdades que afectan a las zonas rurales incidieron en que varios PNN recibieran asentamientos campesinos, sin que aún exista una solución para garantizar estándares de vida digna y la recuperación de las áreas afectadas por actividades agropecuarias.

Esta situación se ha gestionado bajo diferentes campañas, tales como “Parques Nacionales Naturales: Somos la gente de la conservación” o “Parques con la gente”, y más recientemente con los Acuerdos de conservación, contemplados en el gobierno Duque. Sin embargo, el conflicto sigue latente. Inclusive, el Código Penal³⁵ contiene los delitos de Deforestación³⁶ e Invasión de áreas de especial importancia ecológica (Artículo 336), y las autoridades ambientales pueden sancionar por cualquier infracción a las normas ambientales, que son en extremo amplias y sin enfoque diferencial, lo cual muestra desarticulación estatal para atender a esta población.

Finalmente, el ordenamiento normativo cuenta con la figura de áreas amortiguadoras de PNN (CNRNR, Decreto 622 de 1977) como estrategia de contención de los fenómenos antrópicos que amenazan la estabilidad, funcionalidad, estructura y conectividad de los bosques, pero no han sido eficaces.

Durante el conflicto entre conservadores y liberales, conocido como el período de “La violencia” (entre 1946 y 1966), Roberto Urdaneta Arbeláez convocó una Asamblea Nacional para modificar la Constitución Política de 1886. Uno de los actos legislativos expedidos en el marco de la Asamblea facultó al presidente para crear establecimientos públicos con personería jurídica autónoma, a fin de prestar ciertos servicios, principalmente para la gestión de la regeneración de energía eléctrica, la gestión de riesgos, el mejoramiento de tierras para la producción, la conservación ambiental, el fomento de la explotación de minerales, entre otras. Con fundamento en dicho acto se expidió el Decreto 3110 de 1954, durante el

35. Ley 2111 de 2021, la cual 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.

36. “**Artículo 330. DEFORESTACIÓN.** El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses [...]” (Subrayado fuera de texto).

gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, por medio del cual se creó la Corporación Autónoma Regional del Valle, la primera en Colombia.

En 1961 fue expedida la Ley 135 “Sobre reforma social agraria” para intentar paliar el conflicto por las tierras en el país, y que fue impulsada por el gobierno de Alberto Lleras Camargo. En dicha norma fue creado el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), que tenía a su cargo funciones relacionadas con la gestión agraria y ambiental en el país. En materia de bosques, dicha ley reiteró que el propietario sólo podría demostrar que había explotado económicamente las tierras boscosas con fines de adjudicación, si eran plantaciones maderables o, en el caso de ser bosques naturales no clasificados como reserva, debía contar con licencia y comprometerse con prácticas de repoblación de especies (Artículo 24).

Hasta este momento de la historia, las decisiones sobre el ambiente y las tierras se gestionaron desde un mismo sector del poder público: el agrario. Además, pese a la importancia de las poblaciones indígenas y afrodescendientes en los bosques, las normas no establecieron relaciones directas e integrales sobre el manejo, la propiedad o la tenencia de estos grupos humanos.

El rol del Estado frente a los bosques durante este período está centrado principalmente en su regulación jurídica como objeto de o para la producción y sobre el dominio del nivel central del Estado. Lo primero es notorio en las regulaciones sobre aprovechamiento y conservación de bosques para la adjudicación de baldíos, así como también en las que establecen las condiciones de explotación de bosques públicos y privados, su clasificación y la creación de las primeras reservas para el mantenimiento del caudal de las aguas para la generación de energía eléctrica. Lo segundo, principalmente en los PNN. De este modo, esta época marcó el inicio de la definición de la línea base ambiental del país y, en general, del concepto de ordenamiento ambiental del territorio.

4. SEPARACIÓN ESTATAL DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS Y AMBIENTALES: NACIMIENTO DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO

Luego del nacimiento de la guerrilla de las FARC en 1964 y en pleno Frente Nacional, de nuevo a la luz de facultades extraordinarias³⁷, el presidente Carlos Lleras Restrepo expidió el Decreto ley 2420 de 1968, que reformó

37. Ley 65 de 1967.

el sector agropecuario. Esta norma creó el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INDERENA) para reglamentar, administrar y proteger los recursos naturales, momento a partir del cual inicia la separación institucional entre lo agrario y lo ambiental. Las facultades de ordenar los bosques se establecieron principalmente en el INDERENA y las corporaciones autónomas. El Instituto tuvo un papel muy importante en el manejo de los bosques, tal como la expedición del primer Estatuto Forestal del país (Acuerdo 3 de 1969) y la creación del Sistema Nacional de PNN.

Este impulso también dio lugar al documento del Departamento Nacional de Planeación 620 de 1970 “Fomento de bosques”, primera política pública sobre el manejo de este recurso. Su objeto era impulsar la siembra y plantación de bosque artificial, ante el ya notorio avance de la deforestación, para obtener productos maderables (principalmente pulpa de papel) así como labores silviculturales sobre la vegetación natural con fines proteccionistas del agua y los suelos por su relación con la productividad, y de esta forma regular la pérdida de bosque.

Por esta misma época ocurrían múltiples acontecimientos sociales a nivel mundial que marcaron la defensa de la dignidad humana y el medio ambiente. En 1969 fue adoptada la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, que fue aprobada en Colombia con la Ley 16 de 1972. Este instrumento no incluyó los asuntos ambientales, pero fue adicionada en ese sentido con el Artículo 11 del protocolo adicional de 1988, conocido como Protocolo de San Salvador. También inició un proceso de consolidación de movimientos ambientalistas en algunos lugares del mundo, especialmente tras la publicación de *Primavera silenciosa* de Rachel Carson (1962), lo que impulsó la Declaración de Estocolmo (ONU, 1972).

Esta declaración es el antecedente del derecho internacional que impulsó un estándar global del cuidado integral del planeta e irradió con fuerza las políticas públicas en muchos países. En Colombia, este impulso se manifestó en la expedición del Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente de 1974 (CNRNR), aún vigente, y que ha sido hasta hoy la columna vertebral de las reglas sobre uso, manejo y conservación de la naturaleza.

La expedición del código se dio en un contexto político de tres años seguidos de estado de sitio por cuenta de una fuerte protesta estudiantil en el Valle del Cauca (Acevedo y González, 2011), así como del Pacto de Chicoral, un acuerdo de latifundistas que resultó en la expedición de

la Ley 4 de 1973 para frenar la reforma rural impulsada en la Ley 135 de 1961, lo que generó un fuerte rechazo en amplios sectores sociales. La Ley 4 estableció medidas asociadas con el impulso de la gran propiedad para la producción (Artículo 21), sin criterios de conservación.

En ese contexto, una vez más el Congreso concedió facultades extraordinarias al presidente (Parques Nacionales Naturales de Colombia (s.f.) para expedir el CNRNR, el hoy vigente Decreto ley 2811 de 1974, expedido por Alfonso López Michelsen. Dicha norma es la primera codificación de tipo ambiental en América Latina³⁸, que reguló asuntos relativos a la protección y manejo de los bosques desde un punto de vista ya no meramente civil. Este Código es el hito que marca el inicio del derecho ambiental colombiano como rama autónoma.

En el CNRNR se incluye la protección del ambiente como un conjunto de recursos y relaciones entre el entorno natural y el ser humano, con los objetivos de i) lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables para el bienestar humano; ii) prevenir y controlar los factores de daño; y, iii) regular la conducta humana y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente (Artículo 2).

En materia de bosques el CNRNR define un ordenamiento del bosque basado en la clasificación de áreas forestales, que hacen referencia a los suelos por su naturaleza y finalidad, según sean productoras, protectoras o protectoras productoras³⁹ (artículos 202 a 205). De esta manera se

38. Ver Ley 23 de 1973.

39. “**ART. 203.** Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo. El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación. Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.

ART. 204. Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

ART. 205 Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables y que, además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector”. Esta categoría fue eliminada en la Ley 1450 de 2011.

eliminaron las estrategias de ordenamiento de los bosques establecidas en las normas anteriores (bosques nacionales, públicos, privados, de interés general, zonas de reserva forestal⁴⁰) y cambió la denominación de “zonas” por “áreas” de reserva forestal⁴¹.

Además, el CNRR establece que, dentro de las áreas forestales, el Estado puede declarar como figuras de protección ambiental a los bosques reservados o *áreas de reserva forestal (ARF)*, con la finalidad de destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional según su destinación productora, protectora o productora-protectora (artículos 206 y s.s.). Esta diferencia entre áreas forestales y áreas de reserva forestal es relevante porque el CNRR prohíbe la adjudicación de baldíos en éstas últimas (Artículo 209)⁴², y que son las figuras jurídicas que limitan los usos en estricto sentido. No obstante, en general, esas ARF tienen procesos importantes de ocupación, lo que no ha sido resuelto por el Estado.

A la luz de esta normativa aún vigente, sólo es posible adjudicar baldíos en cualquier ARF si se sustrae, lo que aún genera fuertes tensiones por la ocupación y tenencia de estas tierras boscosas. La sustracción implica el “levantamiento” de la figura de protección de las ARF. Esto pasa, por ejemplo, cuando se realinderan las ARF y quedan áreas libres por fuera de los nuevos límites, o cuando la autoridad ambiental competente decide sustraer un área por razones de utilidad pública o interés social y “es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad

40. Frente a las zonas de reserva forestal (ZRF) existen diversas posiciones. En general se afirma que las ZRF son categorías diferentes a las ARF establecidas en el CNRR y que, por lo tanto, no les aplica ese régimen normativo. Sin embargo, con la Ley 1450 de 2011 la categoría fue unificada y actualmente todas son denominadas como ARF y sus normas vigentes.

41. Decreto reglamentario 877 de 1976, Artículo 3: “Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se considera dividido en las áreas de reserva forestal establecidas por las leyes 52 de 1948 y 2a de 1959 y los decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad. Se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas”.

42. **Artículo 209.** “No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal. Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aún dentro del área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código”.

distinta del aprovechamiento racional de los bosques”. También, si los propietarios demuestran “[...] que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva” (Dl. 2811/74, Artículo 210)⁴³. La sustracción ha sido problemática porque, por ejemplo, fue requisito para la constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC); también, en razón a que se han otorgado para dar paso a proyectos de explotación de recursos naturales no renovables, causa de conflictos socioecológicos.

El CNRNR también creó las áreas de manejo especial (AME), que se dividen en distritos de manejo integrado (DMI), las áreas de recreación, las cuencas hidrográficas, los distritos de conservación de suelos y el sistema de parques nacionales. Todas estas figuras de protección aún continúan vigentes. Otro avance normativo del CNRNR es el establecimiento de reglas para el uso de los bosques, a diferencia de su propiedad, que continúa bajo las reglas establecidas en la legislación civil y las limitaciones impuestas por su función social y ecológica. Así, el Código define los “modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público” (Título V), esto es, las condiciones necesarias para realizar un uso o aprovechamiento legal de los recursos naturales.

Estos son: por ministerio de la ley, es decir, para satisfacer sus necesidades elementales (Artículo 53); permiso para uso temporal (artículos 54 a 58); concesión, que implica el otorgamiento de derechos de explotar un recurso (artículos 59 a 62) y asociación. En materia de aprovechamiento forestal, el CNRNR establece que por medio de esos cuatro modos es posible usar los bosques⁴⁴. Sin embargo, ni las concesiones ni las asociaciones fueron reglamentadas.

43. Inclusive, a propósito de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, para asegurar el cumplimiento de las medidas en favor de las víctimas del conflicto armado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 629 de 2012, que establece los requisitos de sustracción de las ARF con este fin. Esto muestra la histórica incompatibilidad del diseño de políticas agrarias y comerciales/conservacionistas en los bosques reservados, lo que ha tenido fuertes impactos en la vida de los habitantes que ocupan predios en las ARF, tal y como ha sucedido con las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

44. Artículo 216. “Los aprovechamientos forestales persistentes de los bosques naturales o artificiales ubicados en baldíos y demás terrenos de dominio público pueden hacerse directamente o por administración delegada o mediante asociación, concesión o permiso”.

Cuadro 3

El problema de la compartimentación histórica de lo natural y lo cultural

Históricamente las decisiones públicas y las normas sobre los bosques han estado marcadas por la compartimentación histórica de lo natural y lo cultural, lo que ha alimentado conflictos profundos entre las comunidades y las políticas agrarias, minero energéticas, de infraestructura y de conservación. A lo mencionado, se suma la ausencia y dispersión de información, así como la falta de espacios y herramientas de participación efectiva en las decisiones que afectan estos territorios. De esta manera, la promesa constitucional de la democracia participativa en asuntos ambientales es una deuda del Estado con los territorios, que actualmente tiene grandes costos en términos del disfrute efectivo de derechos de las personas.

La Corte Constitucional (Sentencia T-282 de 2012) ha señalado que la lógica de protección ambiental del Estado se inserta en la dinámica social. “Se habla de tres nociones: desarrollo sostenible, función ecológica de la propiedad y de la empresa y deber constitucional de protección de todo sujeto de derechos”. Esta última es la noción que menos énfasis ha tenido en el diseño de las políticas y normas en materia de bosques. Por un lado, porque las normas ambientales son anteriores al reconocimiento de los derechos fundamentales de la Constitución del 91. Y, por otra parte, porque el análisis de política pública de los bosques se ha mantenido entre el desarrollo y la conservación desde una perspectiva centralista y sin la participación de la ciudadanía ni de los municipios.

En este universo normativo, cada vez más grande y tecnificado en lo científico y lo jurídico, el Decreto reglamentario 877 de 1976 definió las prioridades del uso del recurso forestal: doméstico, conservación e industria, en ese orden. También, definió los criterios técnicos de las zonas que deberían ser ARF protectoras (Artículo 7). No obstante, la ausencia de capacidad técnica y voluntad política para la delimitación de estas áreas determinó su ineficacia.

Durante los años siguientes, el Estado colombiano inició la internacionalización de sus intereses ambientales y suscribió el Tratado de Cooperación Amazónico (Ley 74 de 1979), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Ley 17 de 1981). Más adelante, la Ley 79 de 1986 intentó retomar los criterios definidos en el Decreto 877, y estableció distintas zonas que por sus características son declaradas como ARF protectora, con la finalidad de

conservar y preservar las fuentes de agua⁴⁵. Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 1690 de 1987) por vicios de forma.

En 1988, la Ley 30 modificó las leyes 135 de 1961 y 4 de 1973 a fin de fortalecer la atención del Estado para la población campesina, fuertemente afectada por el resultado del Pacto de Chicoral. Esta norma empezó a tender algunos puentes para armonizar los regímenes agrario y ambiental, que ya venían presentando tensiones por la tradición de colonizar terrenos baldíos mediante el cambio de uso del suelo de los bosques para el desarrollo de actividades agropecuarias. Inclusive, sumó la conservación como variable del cálculo para acreditar explotación económica en un baldío solicitado para adjudicación (Artículo 10).

Con el documento CONPES 2429 de 1989 se creó el “Plan de Acción Forestal para Colombia”, cuyo fin fue reducir la presión sobre el bosque natural y recuperar o mantener el equilibrio ecológico por medio del establecimiento de bosques en cuencas hidrográficas en deterioro y del fortalecimiento del sistema de áreas de manejo especial para garantizar la diversidad biológica y ecosistémica. Este fue el primer documento de política pública dirigido a la conservación y ordenamiento de los bosques para garantizar los servicios ecosistémicos que benefician la producción local y nacional (generación de energía hidroeléctrica, gestión del riesgo, etc.), así como para darle otro impulso a la explotación forestal, todo lo cual estaba amenazado por el avance de la deforestación.

Adicionalmente, en 1989 se adoptó el Plan de Acción Forestal para Colombia, cuyos fines eran reducir la presión sobre el bosque natural originada en la demanda industrial, la colonización espontánea y en los requerimientos por leña y carbón vegetal. De otra parte, recuperar o mantener el equilibrio ecológico por medio del establecimiento de bosques en cuencas hidrográficas en deterioro y del fortalecimiento del sistema de áreas de manejo especial. Este se acompañó de la Ley 37 “Por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se

45. i) Los bosques que se encuentren en los nacimientos de agua, en una extensión no inferior a doscientos metros a la redonda; ii) los bosques existentes en una franja no inferior a cien metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas de cuerpos de agua; y, iii) los bosques que se encuentren sobre la cota de los tres mil metros sobre el nivel del mar. También se previó un régimen sancionatorio asociado con la deforestación.

crea el Servicio Forestal”, para coordinar las distintas entidades públicas de los niveles territoriales para esa finalidad.

Este periodo está marcado por la separación institucional entre lo agrario y lo ambiental. También, nacieron y se consolidaron movimientos ambientalistas y se fortaleció el sistema normativo sobre los derechos humanos. Además, el Estado colombiano inició la internacionalización de sus intereses ambientales y suscribió distintos tratados internacionales sobre la protección de los bosques.

A pesar de esto, el contexto de violencia impulsó la adopción de la mayoría de las normas que hoy ordenan nuestro territorio bajo estados de excepción, y no en contextos democráticos. Una de las más importantes normas ambientales es el CNRRN, que marca el inicio del derecho ambiental colombiano como rama autónoma. En este se incluye la prohibición de adjudicar baldíos en ARF, lo que hoy genera conflictos en territorios habitados por comunidades vulnerables.

5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991: SISTEMAS NACIONALES, AMBIENTAL Y DE REFORMA AGRARIA

La Asamblea Nacional Constituyente fue establecida en 1990 como consecuencia de distintos factores, principalmente el bipartidismo, la negociación de paz con la guerrilla del M-19 y el movimiento estudiantil conocido como la Séptima Papeleta. Para ese momento, el movimiento social global y el derecho internacional en asuntos ambientales se habían posicionado en la política interna, lo que incidió en la composición ambiental de la Carta Política.

Con la Constitución Política de 1991 se estableció una fuerte base de cuidado del medio ambiente: i) obligación estatal y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (Artículo 8º); ii) la función ecológica de la propiedad (Artículo 58); iii) derecho a gozar de un ambiente sano, a participar en las decisiones que puedan afectarla y el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente por parte del Estado y los particulares (Artículo 79); iv) la planificación el manejo y aprovechamiento de RRNN para el desarrollo sostenible y la prevención y control de factores de deterioro ambiental (Artículo 80); y, v) el deber de toda persona de proteger los recursos culturales y naturales del país (artículos 95-98).

En este marco, la Corte Constitucional inició un camino de hitos jurídicos que limitaron la propiedad privada y la empresa para proteger el ambiente. Uno de ellos fue la declaratoria de inexequibilidad de la palabra “arbitrariamente” contenida en el Artículo 669 del Código Civil (Sentencia C-595 de 1999), que se refería al uso, goce y disposición de la propiedad -o lo que se conoce como sus *atributos*- en un claro desarrollo de su función social y ecológica (Artículo 58)⁴⁶. Esto implica que el derecho a la propiedad no es absoluto y que encuentra su límite en el cuidado del ambiente y los derechos individuales y colectivos. En esa misma tendencia, el Artículo 63 de la Constitución estableció que los PNN, las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La Corte ha señalado que las disposiciones constitucionales contienen una verdadera “Constitución Ecológica” (Sentencia C-126 de 1998) y que el ambiente es un principio, un valor y un derecho⁴⁷. También ha dicho que la evolución del concepto de “Estado” ha traído consigo la ecologización de la propiedad para garantizar un entorno adecuado para que las generaciones futuras puedan vivir (Sentencia T-760 de 2007).

46. La función ecológica de la propiedad se centra en la importancia de “asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general” (Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006).

47. “La Corte coincide con los demandantes en que la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (Artículo 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (Artículo 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”” (Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998).

Las actuaciones públicas y privadas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales están irradiadas por dos principios constitucionales: el preventivo y el de desarrollo sostenible⁴⁸.

El principio de prevención busca:

[...] Que las acciones de los Estados eviten o minimicen los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo [...]. Requiere por ello de acciones y medidas —regulatorias, administrativas o de otro tipo— que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave. (Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015)

Tales como evaluaciones de impacto ambiental⁴⁹, planes de manejo, autorizaciones previas, entre otros.

El principio de desarrollo sostenible⁵⁰ implica la satisfacción “de las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). En ese sentido, este principio busca orientar las decisiones de desarrollo económico, social y ambiental del país, de tal manera que no continuemos poniendo en peligro la

48. Constitución Política (1991): “ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]”.

49. Ver Sentencia C-300 de 2021. En la sentencia C-449 de 2015 la Corte Constitucional hizo énfasis en que no basta con reparar el daño, sino que es imperativo prevenirlo. Esto, porque en materia ambiental la restauración no en todos los casos es viable, o las pérdidas son perpetuas o casi imposibles de lograr. De hecho, el principio de desarrollo sostenible incorpora una fuerte tendencia a fortalecer la prevención de las actividades de mediano y alto impacto ambiental que pueden causar pérdidas irreparables o de gran magnitud, tal y como las generadas por el modelo de producción y consumo de Occidente. De esta manera, la determinación del riesgo de daño significativo, por medio de los estudios de impacto ambiental y su correspondiente evaluación, es determinante para disminuir las amenazas a los derechos a la vida y la integridad personal.

50. La abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de desarrollo sostenible incluye los siguientes fallos: C-495 de 1996, C-126 de 1998, C-229 de 1999, C-299 de 1999, C-671 de 2001, C-339 de 2002, C-894 de 2003, C-189 de 2006, C-598 de 2010, T-384 de 2012, C-746 de 2012 y C-449 de 2015.

supervivencia de la humanidad, sus derechos ni la posibilidad de los Estados de mejorar sus economías⁵¹.

Por la misma época del proceso constituyente, desde la política internacional se gestaron cambios estructurales. La Cumbre de Río de Janeiro (ONU, 1992) fue un acontecimiento del derecho internacional ambiental, en el que se reconoce que la humanidad tiene “derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Principio 1). Como resultado de ese evento, Colombia suscribió tres tratados internacionales sobre los bosques: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUDL).

Tales compromisos moldearon la propuesta de gestión y conservación del ambiente en el país, plasmada en la Ley 99 de 1993. En esta norma se establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA), es decir, las instituciones públicas con facultades relativas al cuidado del ambiente y el desarrollo sostenible. Esta ley, en una mirada menos centralista del Estado, también creó figuras de protección ambiental de carácter regional, tales como parques naturales y reservas forestales y distritos de manejo integrado. ElINDERENA fue liquidado (Artículo 98) y reemplazado en sus funciones por distintas entidades ambientales, principalmente por el Ministerio del Medio Ambiente, que también asumió las funciones del Servicio Forestal.

51. El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, como ya lo ha señalado esta corporación, “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (Corte Constitucional, Sentencia T-254/93, reiterado en la C-671 de 2001).

Según lo planteado por Murillo (2008), los planes y políticas forestales de mayor relevancia se generaron desde los años setenta con la creación del INDERENA, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF), que tenían facultades legales para el apoyo y desarrollo de la investigación forestal en Colombia. Estas fueron reformadas por la Ley 99 de 1993, que se concentró en el ordenamiento y la protección de los bosques, pero no así en el fomento del aprovechamiento sostenible. En la ley general del ambiente colombiana nacen figuras de carácter regional, cuya declaratoria y administración se encuentran en cabeza de las CAR, tales como los parques, DMI, distritos de conservación de suelos y ARF regionales.

Posteriormente se expidió la Ley 160 de 1994, con la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino actual. Esta norma ha perseguido la mejora de la calidad de vida de la población campesina. Establece instituciones, procedimientos y competencias de diferentes organismos para ese fin, e incluye algunas disposiciones relacionadas con los bosques que merecen atención.

Cuadro 4

El problema de un enfoque de derechos en la aplicación de normas y políticas ambientales y agrarias

En general, se ha sostenido que los requisitos de las instituciones agrarias vigentes contienen estímulos perversos para la conservación (Parra y Beltrán, 2021). Sin embargo, la Ley 160 trajo consigo algunas herramientas para evitar la ampliación de la frontera agropecuaria y avanzar con sus mecanismos de acceso a la tierra. Por ejemplo, la adjudicación de baldíos establecida en los artículos 65 y 67 de la Ley 160 tiene como condición principal la “aptitud agropecuaria de las tierras”. También, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) puede señalar zonas en las cuales las adjudicaciones se pueden hacer con base en producciones forestales o de conservación forestal, siempre y cuando estén fuera de las áreas de reserva forestal (ARF) y de bosques nacionales (Artículo 69).

No obstante, es en el desarrollo reglamentario y en las políticas ejecutivas donde ese camino se ha frenado. Así, por ejemplo, la Unidad Agrícola Familia (UAF), actualmente regulada por el Artículo 38 de la Ley 160⁵², es el núcleo básico de producción agrícola, pecuaria, acuícola o

52. Creada en la Ley 135 de 1961 (Artículo 50).

forestal, cuya extensión permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de patrimonio. Sin embargo, la forma en la que se ha calculado la UAF ha sido criticada por no incluir a la conservación como variable productiva (lo que buscan los incentivos a la conservación, tales como certificados de carbono, PSA, acuerdos de conservación, entre otros). Pese a que esta variable ha transitado por diversos enfoques⁵³, que han buscado integrar variables de conservación ambiental (incluidos servicios de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, s.f.), aún no muestra resultados concretos frente a adjudicaciones de baldíos con criterios de conservación ambiental.

Otro ejemplo tiene que ver con la expansión de monocultivos y ganadería sin controles agrarios o ambientales efectivos, que impulsan la deforestación y amplían ilegalmente la frontera agropecuaria. Con todo, sólo en los años recientes se han impulsado apuestas consistentes del Estado para proteger los bosques en armonía con la de los derechos de poblaciones vulnerables.

En la actualidad, este debate cobra gran relevancia frente al reconocimiento de la especial protección constitucional del campesinado (Artículo 64) como sujeto colectivo de derechos y que tiene, entre otras, una dimensión ambiental que lo determina (Acto Legislativo 001, 2023). Estos nuevos estándares permiten abrir debates sobre conservación y gobernanza forestal campesina, y su rol como un actor central en la definición de políticas públicas sobre el ambiente.

Como se verá, los últimos gobiernos han propuesto varias estrategias para que la conservación sea una actividad productiva para distintos actores de la ruralidad. Sin embargo, la mirada del Estado aún no es integral. Sólo para dar algunos ejemplos, actualmente no existen usos de suelo compatibles con la vida campesina en las ARF de Ley 2 de 1959 o los PNN, pero sí se reconoce la ocupación.

Si bien el actual gobierno ha impulsado la regularización de esta, el uso del suelo en áreas de especial importancia ambiental (AEIA), por regla general, no es compatible con actividades campesinas sostenibles. Además, las opciones productivas derivadas del bosque en pie llevan poco tiempo de investigación e implementación, lo que nutre la incertidumbre y el escepticismo.

Esa falta de enfoque de derechos implica un riesgo de judicialización de estas poblaciones a la luz de los tipos penales de “Deforestación”, “Invasión de áreas de especial importancia ecológica” (Artículos 330 y 336 respectivamente, Ley 2111 de 2021), íntimamente

53. “El factor incremental de uso sostenible (FIUS) identificaba zonas que por sus características naturales no formarían parte directa del sistema productivo y que podrían quedar inmersas en terrenos susceptibles de adjudicación y de este modo se reconocían áreas geográficas que ameritan mantenerse bajo un uso sostenible” (UPRA, ANT, 2021).

relacionados con la situación de informalidad e inseguridad jurídica en las que el campesinado vulnerable habita las AEIA. Ejemplo de ello son las Operaciones Militares Artemisa, principal estrategia antideforestación en PNN amazónicos del gobierno de Iván Duque⁵⁴.

Incluso, la Corte Constitucional declaró inexecutable el delito de “Apropiación ilegal de baldíos de la nación” (Artículo 337) por vulnerar los principios de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal, entre otras razones, en atención a la problemática histórica de la tierra en el país y la falta de articulación de la normativa sobre bienes baldíos⁵⁵.

Por otra parte, la Ley 165 de 1994, aprobatoria del “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, incluyó por primera vez en el ordenamiento jurídico la categoría del derecho internacional ambiental “área protegida”⁵⁶,

-
54. Según el documento Propuesta jurídica del marco de revisión de la Ley 2 de 1959 y presentación de recomendaciones de la Amazonía colombiana (2022), algunos pueblos indígenas señalan que la ausencia de reglas claras y compatibles con sus usos, tradiciones y costumbres les generan problemas de inseguridad jurídica y judicialización.
55. “121. A continuación, indicó la Sala Plena que la disposición demandada vulnera el principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal y, por lo tanto, procederá a declarar su inexecutable. Lo anterior, tras considerar que los artículos 337 y 337ª, contenidos en la norma demanda: (i) no cumplen con el nivel de determinación que requiere el principio de estricta legalidad en materia penal; y (ii) son violatorios al principio de proporcionalidad. Recordó la Corte que los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad se erigen como límites materiales al derecho penal. Así, al dar aplicación al test estricto de proporcionalidad concluyó que la norma cumple un fin imperioso, es idónea y necesaria, pero no es estrictamente proporcional ante la ausencia de articulación de la normatividad sobre bienes baldíos, entendida como la falta de registro, la problemática histórica de la tierra en nuestro país, la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las conductas que pretendían ser desincentivadas con la medida, entre estas, la deforestación (artículos 330 y 330A del Código Penal), el derecho penal como *ultima ratio*, y una potencial afectación a la presunción de inocencia, pues consideró la Sala Plena que se invierte la carga de la prueba al procesado al obligarle a desvirtuar la presunción legal de bien baldío” (Sentencia C-411/22).
56. “Por ‘área protegida’ se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992, aprobado por la Ley 165 de 1994). Son una de las principales estrategias de conservación *in situ* y se definen como el “Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Decreto 1076 de 2015, Artículo 2.2.2.1.1.2., literal a.). Sin embargo, es importante aclarar que únicamente existen 6 tipos de áreas protegidas en el país (creadas en el

cuya finalidad es alcanzar objetivos específicos de conservación y establecer un sistema para tomar medidas a fin de conservar la diversidad biológica (Artículo 8)⁵⁷. Como se verá, esta categoría sólo se refiere a una porción del total de las áreas de especial importancia ambiental (AEIA). Las otras categorías fueron designadas como otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (OMEC), que son zonas definidas, diferentes a las áreas protegidas, y que logran resultados para la conservación *in situ*, entre otros valores localmente relevantes (MADS)⁵⁸, en desarrollo la Decisión 14/8 de 2018 del Convenio de Diversidad Biológica.

Cuadro 5
El problema de la línea base ambiental incompleta y las tensiones con los derechos de los habitantes de las AEIA

Es importante señalar que la declaratoria de figuras de protección ambiental aún no termina⁵⁹. De este modo, la línea base ambiental, o

Decreto 2372 de 2010); todas las demás se denominan genéricamente como otras figuras, categorías, estrategias o áreas de especial importancia ambiental o ecosistémica.

57. Otros instrumentos suscritos por el Estado colombiano relacionados con la protección de la biodiversidad y los bosques son el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora y el Convenio Internacional de Maderas Tropicales.

58. “De acuerdo con sus características y su intención, las OMEC pueden tener objetivos de conservación primarios, secundarios o tener resultados de conservación que no son planeados. Cuando una OMEC tiene un objetivo principal de conservación, este es considerado primario. Algunos ejemplos de estas áreas son las designaciones internacionales: sitios Ramsar, Reservas de la Biosfera, Reservas naturales privadas no registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, Áreas protegidas municipales o urbanas.

Cuando las OMEC no tienen una motivación principal para conservar biodiversidad, pero por medio del manejo activo logran aportes en biodiversidad, se considera que el área tiene un objetivo secundario. Algunos ejemplos de estas áreas son las zonas de reserva campesina, territorios colectivos étnicos, resguardos indígenas, áreas destinadas para la protección del recurso hídrico. Finalmente, cuando las áreas no tienen un propósito de conservación y su gestión no tiene relación con la naturaleza, pero su manejo aporta a la conservación del patrimonio natural y/o cultural, se considera que tiene objetivos subsidiarios. Algunos ejemplos de estas áreas son: Áreas de sitios históricos, Áreas militares” (Minambiente, s.f.).

59. Por ejemplo, el 2 de diciembre de 2023, fue declarado el Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías (Parques Nacionales Naturales de Colombia, s.f.).

sea, el inventario y diagnóstico de la situación actual de las AEIA del país que —como se mencionó— es muy complejo, siguen incompletos.

Además de no garantizar la protección de las áreas no delimitadas, el ordenamiento ambiental del territorio ha generado fuertes tensiones entre las comunidades locales. Por ejemplo, en áreas declaradas bajo alguna figura de protección ambiental, la autonomía de las comunidades indígenas no ha sido un parámetro; o se han impuesto límites a actividades de minería y explotación de madera tradicionales que afectan a las comunidades afrodescendientes.

Algunas soluciones se han venido planteando, pero los problemas estructurales están lejos de resolverse. Por ejemplo, a propósito del Decreto 622 de 1977, se crearon los regímenes especiales de manejo (REM), que armonizan la relación jurídica entre pueblos indígenas y su habitabilidad en PNN; también, la Ley 70 de 1993 permite usos de madera y minería en el ARF del Pacífico, según las prácticas tradicionales y costumbres de los pueblos afrodescendientes. Incluso, el actual gobierno ha puesto en marcha un plan para hacer el bosque en pie productivo para las comunidades campesinas por medio de incentivos económicos a la conservación.

Esto, además, incide en la gestión de las autoridades ambientales y otras involucradas. Por ejemplo, mientras que los PNN tienen una entidad específicamente diseñada para su gestión (UAEPNN), la de las otras AEIA está en cabeza de las corporaciones autónomas, el MADS y las entidades territoriales, lo que le implica un mayor desafío del estado en relación con las áreas que no son parques naturales. Esto mismo genera ciudadanas en materia de identificación de los sistemas de información para lograr una lectura articulada y útil a sus intereses.

Para este momento, la influencia del derecho internacional ambiental, el CNRRN y el inicio de la jurisprudencia constitucional en materia ambiental⁶⁰ cambiaron fundamentalmente el rol del Estado frente al manejo de los bosques. Este cambio está determinado por los objetivos de satisfacer los derechos fundamentales de las personas y la conservación ambiental, situación que antes de 1991 no se reflejaba en el ordenamiento jurídico.

Este nuevo enfoque constitucional implica que todas las decisiones públicas deben velar por alcanzar esos dos objetivos de forma armónica y articulada. Sin embargo, la historia de la forma (separación entre asuntos ambientales y agrarios) y contenido (ausencia de enfoque de derechos) del ordenamiento jurídico son, en muchos casos, anacrónicas, lo que

60. Inicia con la Sentencia T-411 de 1992, la cual es la primera en materia a un ambiente sano y su relación con los derechos fundamentales.

actualmente genera tensiones entre normas que impulsan el acceso a la propiedad, uso y tenencia de la tierra y aquellas que establecen limitaciones que preservación de bosques.

Otra política relevante de esta etapa del desarrollo constitucional inicial fue la de Bosques (CONPES 2834, 1996), cuyo objeto ha sido lograr su uso sostenible para conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población. Esto, en el marco de los compromisos adquiridos en la Convención de diversidad biológica y los primeros desarrollos constitucionales sobre medio ambiente. En esta política fue resaltada la necesidad de avanzar en la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas, sin otros lineamientos sobre garantías de derechos de propiedad o tenencia ni ordenamiento de los usos de los bosques en los que habitaban personas. Tampoco se hizo alusión a los impactos del conflicto armado, los desplazamientos forzados o a los territorios ya ocupados por campesinos y colonos que se asentaron en los territorios boscosos.

En 1997 fue expedida la Ley 388, que buscó ordenar el territorio, principalmente frente a la inadecuada planificación de la urbanización en el país⁶¹. Esta norma estableció por primera vez las determinantes del ordenamiento territorial, que son normas de superior jerarquía y deben ser incorporadas dentro de los instrumentos de ordenamiento, tales como planes y esquemas de ordenamiento territorial. Dentro de estas determinantes fueron incluidas aquellas normas relacionadas con la gestión y protección de ambiente, tales como las relacionadas con los bosques⁶². Esta

61. Ver la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 (<https://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=23307>).

62. “1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria. a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales. b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales. c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales re-

norma fue reglamentada por el Decreto ejecutivo 3600 de 2007, a fin de establecer detalladamente las determinantes de ordenamiento del suelo rural. La Ley 388 es un hito normativo porque busca un desarrollo armónico entre los asuntos de interés nacional y local, dadas las tensiones entre la autonomía municipal y el carácter central de la Nación, dos elementos básicos de la estructura del Estado colombiano.

Cuadro 6

El problema de la ausencia de coordinación y concurrencia entre la nación y los municipios en la conservación

Este asunto ha sido objeto de análisis constitucional, principalmente frente a asuntos relacionados con la participación directa (mediante consultas populares) y representativa (mediante los concejos municipales) en asuntos minero-energéticos. En ese punto, la Corte Constitucional estableció que se requiere una ley para este fin, y que las tensiones entre la Nación y el municipio deben resolverse a la luz del principio constitucional de coordinación y concurrencia (Artículo 288), siempre respetando los procesos de participación ciudadana efectiva.

A pesar de centrarse en asuntos mineroenergéticos, estas mismas tensiones se trasladan a la declaratoria de categorías de protección

novables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático. (e) El Análisis Situacional y la Evaluación Ambiental Estratégica del departamento de La Guajira, que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades del orden nacional y territorial competentes, instrumentos que serán vinculantes y configurarán determinante ambiental para la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria” (Artículo 10).

ambiental por el nivel central (que incluye a las corporaciones autónomas regionales, porque son de carácter nacional⁶³) de la administración pública y que inciden en el ordenamiento local, incluso el de pueblos étnicos. Esto es así porque la Constitución Política de 1991 estableció que los municipios, por medio de sus Concejos (Artículo 313), tienen la función de reglamentar los usos del suelo (N. 7) y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio (N. 9).

De esta manera, los municipios ven afectados sus planes de ordenamiento y desarrollo local con las decisiones impuestas desde el centro. Pero, también, estas facultades de defensa y preservación ambiental permiten declarar y delimitar figuras de protección ambiental dentro de su jurisdicción, lo que no pocas veces entra en tensión con intereses nacionales de desarrollar actividades de utilidad pública, tales como las extractivas.

En el año 2001 fueron impulsadas dos políticas públicas sobre bosques. La de estímulo a la reforestación comercial en Colombia: 2003-2006 (CONPES 3237) y la de Investigación ambiental. La primera repite el objetivo de la Política de Bosques (1996) sobre la incorporación activa del sector forestal al desarrollo nacional y la segunda busca fortalecer la capacidad nacional y regional en la generación y utilización oportuna de conocimientos para el desarrollo sostenible, así como lograr el mejoramiento la calidad ambiental y las condiciones de vida de la población colombiana.

Tal y como ha sucedido con la Política de bosques, los resultados de estas dos no han sido los esperados. Por ejemplo, no se ha establecido una institucionalidad forestal adecuada y la gestión ambiental aún no se cruza —salvo algunos casos aislados— con criterios integrales de derechos humanos, género o desigualdad.

Más adelante, el CONPES 3242 de 2003 impulsó decisivamente el mercado de certificados de carbono con la *Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático*. Esta tiene el objetivo de promover la participación competitiva de Colombia en el mercado de reducciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el establecimiento y consolidación de un marco institucional nacional. El mercado fue abierto pero la ausencia de un desarrollo normativo claro, oportuno y suficiente hoy se consolida como una bonanza conflictiva para comunidades étnicas y campesinas.

Otro de los hitos normativos sobre bosques fue la Ley 1021 de 2006 “por la cual se expide la Ley General Forestal”. Su objeto era coordinar

63. Ver Sentencia C-145/21, entre otras.

el sistema de normas legales e instituciones para promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano; el ordenamiento de la producción por medio de un plan nacional de desarrollo y los planes generales de ordenación forestal; así como las reglas e instrumentos de monitoreo y control para el aprovechamiento de los bosques.

Esta ley fue declarada inconstitucional en la Sentencia C-030 de 2008 por ausencia de consulta previa. Al margen de esto, fue una norma ampliamente criticada por centrarse en impulsar las rentas a partir de la explotación forestal, por no dimensionar la complejidad de los bosques como soporte de la diversidad biológica y étnica, así como por la ausencia de diagnósticos sobre el estado de los bosques que permitiera establecer incentivos económicos sostenibles (Rodríguez, 2006).

Similar suerte corrió la Ley 1377 de 2010 “Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial”, que también fue declarada inexecutable en la Sentencia C-685 de 2011. En consecuencia, la explotación forestal continúa regulada mediante algunas normas del sector agrario, de manera dispersa, poco coordinada y sin una mirada integral de los territorios. El sector ambiental tampoco ha impulsado las ARF productoras en el marco de una política forestal que responda a criterios de sostenibilidad e integralidad.

Ese mismo año fue expedido el CONPES 3680 de 2010 “Lineamientos para la consolidación del Sistema nacional de Áreas Protegidas”, a fin de establecer las pautas para contribuir al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible. A este propósito fue creado el actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) en el ya mencionado Decreto 2372 de 2010.

Este sistema está conformado por seis áreas públicas: las del sistema de parques nacionales naturales, las reservas forestales protectoras nacionales y regionales, los parques naturales regionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las áreas de recreación; y un área privada: las reservas naturales de la sociedad civil. Recientemente, bajo un régimen también público⁶⁴ de las áreas, mediante el Decreto 1384 de 2023 fueron incorporadas las Reservas Naturales Especiales en territorios colectivos adjudicados, cuyo manejo es coordinado entre las autoridades afrodescendientes, las locales y ambientales.

64. El consejo comunitario, al ser un órgano público, ejercería funciones de autoridad pública.

En el señalado Decreto 2372 se retoma el concepto de amortiguación⁶⁵ en las áreas adyacentes de las áreas protegidas, que había intentado establecer el CNRRN⁶⁶, su decreto reglamentario 622 de 1977⁶⁷ y la Ley 165 de 1994 (Artículo 8). Sin embargo, esta estrategia no ha contado con un desarrollo normativo ni práctico suficiente por parte del Estado que permita implementar esa estrategia.

Un año después, en la Ley 1450 de 2011 del plan de desarrollo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, fueron incluidas importantes modificaciones al ordenamiento legal ambiental. De un lado, dicha norma definió reglas sobre la delimitación y el manejo de los ecosistemas estratégicos: páramos, humedales, manglares, pastos marinos y arrecifes de coral. Así mismo, eliminó la categoría de ARF protectora/productora y unificó la expresión área de reserva forestal (ARF) para todas las reservas forestales hasta ahora establecidas y declaradas. Esta es la última norma expedida por el legislador que incluyó nuevas figuras de protección ambiental al sistema normativo.

Actualmente, el ordenamiento ambiental del territorio se define en gran medida por las distintas áreas de especial importancia ambiental (AEIA), categoría que incluye las áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación (OMEC). Dentro de estas últimas, pueden incluirse figuras de protección ambiental o estrategias de conservación que no impliquen limitaciones al dominio y clases de bosques.

Según el Plan de Zonificación Ambiental adoptado a propósito del Acuerdo Final para la Paz (MADS, 2021), las AEIA están conformadas por: i) las áreas protegidas; ii) las estrategias complementarias de conservación y el desarrollo sostenible; iii) los ecosistemas estratégicos; y, iv) las áreas susceptibles de restauración ecológica, recuperación o rehabilitación. A esos grupos deben añadirse algunas otras categorías y figuras, como las de carácter municipal, ARF Productoras y protectoras-productoras, así como las áreas amortiguadoras de PNN.

Por otra parte, en un contexto internacional de coincidencia política y creciente impulso a la lucha de los Estados contra el cambio climático, en los dos mandatos presidenciales de Santos se impulsaron distintas normas y políticas públicas relacionadas con los bosques y el fomento de

65. Función amortiguadora del ordenamiento territorial, Artículo 31.

66. Zonas amortiguadoras, Artículo 330.

67. Zonas amortiguadoras, Artículo 5°, numeral 8°.

Tabla 2
Áreas de especial importancia ambiental.

	Áreas de Especial Importancia Ambiental		Normativa
Áreas Protegidas	Públicas	Parques Naciona- les Naturales	CNRNR, Capítulo V Artículo 327-336. Ley 2/1959. Decreto 1076 de 2015 (Reservas indígenas). Decreto 2372 de 2010 (Sistema Nacional de áreas protegidas). Decreto 622/77 (áreas amortiguadoras, reservas indígenas).
		Parques Natura- les Regionales	Ley 99 de 1993, Artículo 31. Decreto 2372 de 2010 artículos 10 y 13. Decreto 1076 de 2015 Artículo 2.2.2.3.2.3.
		ARF Protectoras Nacionales	CNRNR, artículos 202-205. Decreto 877 de 1976. Decreto 2372 de 2010 artículos 10, 12, 23, 47. CNRNR. artículos 202, 204 y subsiguientes. RES MADS 1923, 1924, 1925, 1926/13; 1275, 1276, 1277/14. Ley 1450 de 2011 artículos 202-204.
		ARF Protectoras Regionales	CNRNR, artículos 202-205. Ley 1450 de 2011 artículos 202-204. Decreto 877 de 1976. Decreto 2372 de 2010 artículos 10, 12, 23, 47. RES MADS 1923,1924, 1925, 1926/13; 1275, 1276, 1277/14.
		Distritos de Ma- nejo Integrado	CNRNR, Artículo 310. Ley 99 de 1993 Artículo 31. Decreto 2372 de 2010 artículos 10 y 14.
		Distritos de Conservación de Suelos	CNRNR, artículos 324-236. Ley 99 de 1993 art. 31. Decreto 2372 de 2010 artículos 10 y 16.
		Áreas de Recrea- ción	CNRNR, Artículo 311. Decreto 2372 de 2010 artículos 10 y 15.
		Reservas Natura- les Especiales en territorios colectivos adjudicados	Decreto 1384 de 2023 Artículo 2.2.12.4.1
	Privadas	Reservas natura- les de la sociedad civil	Ley 99 de 1993 Artículo 109. Decreto 1996 de 1999. Decreto 2372 de 2010 artículos 10, 17 y 18.

continúa >>

Áreas de Especial Importancia Ambiental		Normativa
OMECE	Estrategias complementarias de conservación y el desarrollo sostenible	Áreas de reserva forestal de Ley 2 [A, B, C]
		Ley 2 de 1959.
		Humedales RAMSAR
		Convención de Ramsar, es un tratado ambiental intergubernamental establecido en 1971 por la UNESCO. Ratificado por la Ley 357 de 1977.
		Reservas de la Biósfera
		Ley 8 de 1947 por la cual el país se adhiere al convenio de creación de la UNESCO y a adoptar las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos UNESCO. Programa sobre el hombre y la biosfera UNESCO 1971. Decreto 2372 de 2010 Artículo 28.
		Patrimonios de la Humanidad
		Ley 45 de 1983 por la cual se ratifica la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Ley 397 de 1997.
	Ecosistemas estratégicos	Áreas importantes conservación de para las las aves
		Estrategia Nacional de Conservación de Aves.
		AICAS*
		Programa internacional manejado por asociación Calidris, BirdLife Internacional y el Instituto Von Humbolt.
		Suelos de Protección para la Conservación
		Categoría de uso de suelo establecida por las políticas de manejo de suelo a nivel nacional, distrital o municipal. Política para la gestión sostenible del suelo 2016.
		Complejos de Páramo
		Ley 99 de 1993, artículos 1, 43, 45 y 61. Ley 1450/11, Artículo 202. Decreto 2372 de 2010 Artículo 29. Decreto 1076 de 2015 Artículo 2.2.2.1.3.8
		Subpáramos, Zonas Recarga Acuíferos
		Ley 99 de 1993, Artículo 1. Decreto 2372 de 2010 Artículo 29. Decreto 1076 de 2015 artículos 2.2.3.1.5.2 y 2.2.2.1.3.8
		Rondas hídricas
		Decreto-ley 2811 de 1974 Artículo 83. Ley 1450 de 2011, Artículo. 206. Decreto 1076 de 2015 sección 3ª artículos 2.2.3.2.3A.1 - 2.2.3.2.3A.4
		Nacimientos agua
		CNNRR artículos 18 y 19. Ley 99 de 1993 Artículo 1.

* Programa de identificación de sitios críticos para aves.

continúa >>

	Áreas de Especial Importancia Ambiental		Normativa
OMECA	Ecosistemas estratégicos	Humedales Interiores	Ley 1450/11 artículos 202 y 214. Política Nacional de Humedales Interiores.
		Sabanas Naturales**	Ley 99 de 1993, Artículo 61. Sabana de Bogotá como ecosistema de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.
		Bosques Naturales	(Esta clasificación parece corresponder con la clasificación de áreas forestales establecida en el CNRR (artículos 202-205), es decir, los bosques no protegidos). Decreto 1076 de 2015 artículos 2.2.1.1.1.1, 2.2.1.1.4.5, 2.2.1.1.5.1, 2.2.1.1.9.1, 2.2.1.1.10.4.3, 2.2.1.1.12.12, 2.2.5.1.2.2, 2.2.5.1.3.12
		Bosques Secos	Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales de Colombia. Programa Nacional para la Conservación y Restauración del Bosque Seco Tropical en Colombia 2020-2023.
		Manglares	CNRR Artículos 128 y 208. Ley 1450/11 Artículo 207. Decreto 1076 de 2015. Ley 2243 de 2022 para la protección de los ecosistemas de manglar.
		Zonas costeras, estuarios, meandros	CNRR artículos 127, 128, 208. Decreto 1076 de 2015 artículos 2.2.3.3.1.3, 2.2.3.1.5.2 zonas costeras – Cap. 2 S1. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.
		Arrecifes coralinos	Ley 1450 de 2011, artículos 207 y 283. Decreto-Ley 1450 de 2011.
		Pastos marinos	Ley 1450/11, Artículo 207. Decreto 1076 de 2015 Artículo 2.2.4.2.5.1
	Plan Nacional de Restauración - PNR	Áreas disturbadas susceptibles de procesos de Restauración Ecológica, Recuperación o Rehabilitación	Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Degradadas 2015.

** Las Sabanas, como ecosistema, son reconocidas técnicamente como estratégicas. No obstante, en las normas (Ley 1450 de 2011) sólo se mencionan a los páramos, humedales, manglares, arrecifes de coral y pastos marinos como ecosistemas estratégicos.

continúa >>

Áreas de Especial Importancia Ambiental		Normativa
OMECE	Otras	Categorías de protección municipales***
		Constitución Política, Artículo 313.
		Corredores comunitarios/locales de conservación de fauna y flora
		PNGIBSE.
		Áreas no homologadas como áreas protegidas del SINAP
		Decreto 2372/10 artículos 22 y 23.
		ARF productoras
		CNRNR. Artículos 202, 203, Título III, Cap. I.
		ARF protectoras-productoras
		Ley 1450/11, Artículo 204. CNRNR. Artículos 202, 205. Título III, Cap. I.
		Áreas amortiguadoras de PNN
		CNRNR. Artículo 330. Decreto 622/77.

*** Los municipios, dada sus facultades constitucionales para la protección del patrimonio ecológico y regular el uso del suelo de su jurisdicción (artículo 313 de la Constitución Política), los concejos municipales pueden declarar áreas destinadas a la conservación de carácter municipal.

Fuente: elaboración propia con base en la Áreas de Especial Interés Ambiental en las Subregiones PDET, Tabla 3. (Minambiente, 2021).

la llamada economía verde⁶⁸. Este contexto marca el inicio de una nueva etapa en el rol del Estado y el consecuente desarrollo de normativa en materia de mitigación del cambio climático, que en el país principalmente se ha concentrado en detener la deforestación y avanzar en una matriz energética sin combustibles fósiles.

68. “[...] Aquella economía que resulta en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas” (ONU. s.f.).

En el 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sentó las bases para la creación de un nuevo modelo de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con el fin de mejorar el bienestar humano y disminuir los riesgos ambientales y escasez ecológica. El concepto de economía verde ya había sido introducido en 1989 por Pearce, Markandya y Barbier en el libro *Blueprint for a Green Economy* (Herran, 2012).

Una de ellas fue el marco expedido por el CONPES 3700 de 2011 “Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia”, justificado en buena parte por un contexto climático adverso atribuido a un agudo fenómeno de La Niña. Esta estrategia tuvo como objetivo incluir las variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo social y económico de manera transversal a todos los niveles y en todas las instituciones.

Ese mismo año fue expedida la “Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad” (CONPES 3697). Esta busca crear las condiciones que permitan atraer recursos públicos y privados para el desarrollo de empresas y productos comerciales basados en el uso sostenible y en la aplicación de la biotecnología sobre los recursos biológicos, genéticos y derivados de la biodiversidad⁶⁹.

Así mismo, fue expedida la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), expedida en 2012. Su objeto es garantizar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de esta, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana. La PNGIBSE es la primera política que reconoce la interdependencia entre los sistemas sociales y ecológicos cuyas dinámicas e interacciones son cambiantes y complejas.

También define el concepto de ‘conservación’ como el resultado de la interacción entre los procesos de preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento e información, e identifica la necesidad de fortalecer los procesos de participación y gobernanza, lo que implica incorporar los sistemas de producción y conocimiento, así como reconocer los intereses de todos los actores a quienes les importa el territorio.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible Río+20 (2012), se adoptó el documento de resultados “El futuro que queremos”, que incluyó 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), también conocidos como Agenda 2030. El Objetivo N. 15, busca “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres,

69. Diferentes tratados han renovado las intenciones de promover un comercio sostenible y lícito de maderas tropicales. La norma más reciente es la Ley 1458 de 2011, que aprobó el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (1994).

para efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica”. Algunos de los resultados reportados por el país en el marco de sus compromisos tienen que ver con el aumento de áreas protegidas, de zonas en proceso de restauración, pero también desafíos frente al impulso de la industria forestal.

Finalmente, en el 2015 se concluyó el proceso de compilación de los múltiples decretos reglamentarios de los sectores de la administración pública, a propósito de la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico para afianzar la seguridad jurídica. En el sector ambiental, fue expedido el Decreto 1076 de 2015.

Cuadro 7

El problema del anacronismo y la hipertrofia normativa

Pese al esfuerzo compilatorio, el Decreto 1076 de 2015 no resultó ser una herramienta eficiente para el propósito establecido. El anacronismo de las normas ambientales no fue objeto de modernización, simplificación ni revisión de cara al marco establecido en la Constitución Política de 1991. Para ese momento, el marco normativo ya estaba compuesto no sólo por las leyes, decretos y jurisprudencia sino por todas las resoluciones y otros actos administrativos que los desarrollan múltiples asuntos relativos a la gestión ambiental, situación que persiste y genera dificultades en la aplicación del sistema jurídico.

Como se ha descrito, las categorías de protección ambiental han surgido en momentos y contextos históricos diferentes, lo que ha llevado a que las normas que las desarrollan también lo sean. Ejemplo de ello es que sólo aquellas figuras de protección ambiental incluidas el Decreto ejecutivo 2372 de 2010 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) son áreas protegidas; las demás deben ser homologadas⁷⁰ según los requisitos allí establecidos, lo que en muchos casos no ha sucedido. La abundancia de figuras y clasificaciones de las zonas asociadas con la conservación ha generado confusiones, sobre todo en la ciudadanía, la que tiene serias limitaciones para acceder a información útil y oportuna que les permita comprender sus conflictos socioecológicos.

70. “**Artículo 23.** Homologación de denominaciones. Las figuras de protección existentes para integrarse como áreas protegidas del Sinap, en caso de ser necesario deberán cambiar su denominación, con el fin de homologarse con las categorías definidas en el presente decreto, para lo cual deberán enmarcarse y cumplir con los objetivos de conservación, los atributos, la modalidad de uso y demás condiciones previstas para cada categoría del Sinap [...]”.

Además, no es claro —al menos para quienes no somos científicos o técnicos— por qué ciertos ecosistemas o biomas —el grupo de ecosistemas que comparten características como el clima, la vegetación y la fauna WWF, 2018— hacen parte de la categoría de área protegida y otros no, pese a tener altos valores ambientales y contar con delimitación, tal y como sucede con los páramos o humedales, e incluso las zonas tipo A de las ARF de Ley 2 de 1959. A todo esto, se suma el debate de ciertas áreas (Amazonía, ríos Atrato, Cauca, Magdalena, PNN Los Nevados, PNN Isla Salamanca, entre otros) reconocidas como sujetos de derechos, sin que el contenido y alcance jurídico de esa categoría sean claros, o cómo dialogan con las categorías y limitaciones ambientales de las normas vigentes.

Para la gestión pública de toda esa información existen dos sistemas distintos sobre AEIA: el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RU-NAP). Estos sistemas buscan hacer seguimiento a las diferentes áreas para la conservación, según lo establece el parágrafo 2 del Artículo 108 de la Ley 99 de 1993. Sin embargo, mientras la información de las áreas protegidas está relativamente completa, las demás categorías no cuentan con información sistematizada e interoperable para consulta pública, especialmente si se trata de aquellas con carácter regional o municipal. A esto se suma que no todas las AEIA han sido delimitadas y declaradas para su protección, lo cual incide aún más en el problema de tierras y su aprovechamiento sostenible. Lo mencionado trae como consecuencia que no haya un seguimiento articulado ni centralizado o participativo del estado de conservación de las distintas figuras. En consecuencia, su administración, control y vigilancia son de difícil veeduría e incidencia por parte de la ciudadanía.

En este último periodo se consolida el ordenamiento ambiental del territorio colombiano, tal y como se conoce. Así mismo, con los múltiples acuerdos multilaterales sobre el ambiente ya mencionados se consolidó un fuerte marco normativo para la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático. El abundante desarrollo de jurisprudencia constitucional vinculó decididamente la dignidad humana con el cuidado de la naturaleza mediante su doctrina sobre el derecho a un ambiente sano (Sentencias T-411 de 1992, T-025 de 1994, T-519 DE 1994, T-046 de 1999, C-339 de 2002, C-595 de 2010, C-632 de 2011, entre muchas otras). También, estableció enfoques éticos, reconoció otros derechos fundamentales, tales como el agua (Sentencia T-058 de 2021), así como los principios de precaución (Sentencia C-703 de 2010) y desarrolló el alcance del desarrollo sostenible (C-339 de 2002, C-632 de 2011, entre otras).

6. ACUERDO DE PAZ Y ACUERDO DE PARÍS

En la evolución de las normas sobre bosques en Colombia, el último periodo ha estado definido por dos acontecimientos: el Acuerdo de París (2015) y el Acuerdo de paz (2016). La importancia del primero radica en que ha sido el único acuerdo planetario para controlar los gases de efecto invernadero (GEI), que ha incidido en distintas estructuras políticas y normativas globales y domésticas.

Por su parte, el Acuerdo de Paz (2016) con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) es un hecho histórico de Colombia que pretendió terminar con seis décadas de conflicto armado interno. Dentro del Acuerdo, la reforma rural integral ha cumplido un papel importante en el fortalecimiento de las demandas sociales por la estabilidad en la tenencia de la tierra, en particular, frente a las configuraciones territoriales derivadas del conflicto.

El desplazamiento y el despojo concentraron los intereses de grupos armados legales e ilegales para la acumulación de tierras (Comisión de la verdad, 2022). Esta situación derivó, entre otras cosas, en migraciones internas y asentamientos de poblaciones vulnerables, principalmente étnicas y campesinas en distintas zonas del país, con la consecuencia del aumento de las presiones ambientales “debido principalmente a la construcción de nuevos asentamientos y a que las personas se vieron obligadas a intensificar el uso de los recursos forestales y a sustituir actividades agrícolas por la extracción legal o ilegal de combustibles fósiles y minerales” (Ruiz y Tamayo 2020).

Según el “Informe final de la Comisión de la Verdad” (2022) múltiples eventos violentos afectaron los bosques y su relación con la gente que los habita. De un lado, existía interés por conservar los bosques como lugar en el que los grupos armados se escondían (International Crisis Group, 2021); pero, paradójicamente, los cultivos de coca con fines de narcotráfico implicaron la afectación grave de múltiples AEIA, que además trajeron la construcción de pistas de aterrizaje, carreteras y vías de acceso clandestinas.

Por su parte, las políticas gubernamentales para luchar contra el narcotráfico posicionaron las aspersiones aéreas con glifosato, cuyos impactos en la salud y el ambiente siempre fueron duramente cuestionados. Las estructuras ilegales trataron de evitar esto intercalando sembradíos, lo que impulsó la deforestación. En todo caso, “las consecuencias de todo son fracturas en ecosistemas, heridas en la selva, deforestación y

contaminación de ríos, donde estas afectaciones no pueden verse separadas de la guerra” (Comisión de la Verdad, 2022).

Por otro lado, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue aprobado el Acuerdo de París (Ley 1844 de 2017) para la reducción de los GEI. Este acuerdo dio un impulso decisivo al mecanismo REDD+⁷¹, por medio del cual países cooperantes (con mayor responsabilidad en el cambio climático), empresas y fondos multilaterales de bosques pueden pagar a otros países (principalmente del sur global) para que estos garanticen que no talarán sus bosques y que reducirán o evitarán las emisiones de GEI provenientes del cambio de uso de los suelos boscosos⁷².

Un efecto colateral de las negociaciones y posterior firma del Acuerdo de Paz (2012-2016) para el cual el Estado no se preparó, fue la ausencia de gobernabilidad territorial una vez las ex-FARC dejaron las armas y el control de los territorios. Esto generó un aumento de la deforestación en un 44% (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 4360/18), que afectó principalmente la región amazónica. Este fenómeno se asocia principalmente con el acaparamiento de tierras, acompañada de la ganadería extensiva y la praderización, que siguen sin tener adecuación normativa suficiente para contener sus graves efectos sociales y ambientales (Giraldo et al., 2024). Esto fue evidenciado paulatinamente en la Sentencia 42360 de 2018 y en la difícil implementación de proyectos en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y aquellos asociados con la reforma rural integral que se traslapaban con AEIA sin haberlas contemplado en sus proyecciones. Como se verá, esta situación ha venido transformándose.

La conjunción del Acuerdo de Paz y de París ha traído una nueva visión de los territorios boscosos habitados, con lo cual inicia una etapa de búsqueda de alternativas que permitan cumplir con las metas de estos dos instrumentos. De este modo, al enfatizar la dimensión territorial de la paz (Cairo et al., 2018; Lederach, 2017, citados por Ríos, 2019), las

71. Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, así como conservación forestal, manejo sostenible de los bosques y mejora de las reservas de carbono en bosques.

72. Esta distribución, entre otras cosas, tiene que ver con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas adoptado en el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado por la Ley 629 de 2000.

ARF establecidas en la Ley 2 de 1959 han venido siendo objeto de nuevas apuestas del gobierno para detener la deforestación, principalmente en la región amazónica, y buscar mejores condiciones para las poblaciones campesinas que habitan estas zonas.

Cuadro 8

El problema de la falta de información y reglamentación del funcionamiento de los incentivos a la conservación

En los últimos años se han creado incentivos para reducir la deforestación y aumentar la sostenibilidad de las actividades mediante pagos directos a cambio del cumplimiento de ciertos compromisos, o mediante los mercados regulados o voluntarios de carbono, donde se negocian las toneladas de carbono no liberadas a la atmósfera. Este sistema cuenta con algunos requisitos para su funcionamiento, tales como la adopción de salvaguardas ambientales y sociales, que cuentan con un estándar internacional mínimo pero que, en cualquier caso, deben leerse a la luz de las garantías ya alcanzadas por parte de los Estados en sus ordenamientos internos frente a los derechos humanos y medio ambiente para evitar la regresión en las medidas.

En el país, este mecanismo está definido por dos iniciativas: Visión Amazonía y Biocarbono Orinoquía, que coordinan algunos proyectos REDD+. Sin embargo, las características mismas de los mercados voluntarios de carbono permiten que estos funcionen sin intervención alguna del Estado, y principalmente a la luz de las reglas del derecho civil y comercial. El desarrollo de los diferentes proyectos REDD+ ha traído consigo múltiples conflictos, asociados con la falta de transparencia y disponibilidad de información, que deja a las comunidades locales en condiciones injustas de negociación. Además, no hay evidencia concluyente sobre su aporte a la disminución de la deforestación en el país⁷³.

Según la Ley 1753 de 2015, ley del plan nacional de desarrollo del segundo gobierno de Juan Manuel Santos, estableció que el MADs es el encargado de diseñar y orientar la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ (Artículo 170), que se orientó principalmente a fortalecer mecanismos e incentivos institucionales que permitieran disminuir la deforestación. Dicha norma, además, creó el Registro Nacional de Reducción de

73. “Los proyectos REDD+ con resultados de mitigación no se ubican predominantemente en los núcleos activos de deforestación. Aunque constituyen un sistema de contingencia ante amenazas futuras, su aporte en la reducción de la deforestación nacional es limitado”, advierte el análisis (FCDS, 2023).

las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero (RENARE), que fue regulado en la Resolución 1447 de 2018 (MADS).

En esta etapa la jurisprudencia constitucional robusteció aún más el principio de desarrollo sostenible, así como derecho fundamental y colectivo a gozar de un ambiente sano (Sentencias T-080 y 449 de 2015). También, impulsó un nuevo paradigma en el análisis de la relación entre derechos humanos y la gestión ambiental, que no sólo reconoció la conexidad entre el deterioro ambiental y la violación de algunos derechos fundamentales de las personas, sino que se refirió a la relación inescindible entre los ecosistemas y los grupos humanos que los habitan, principalmente comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, en lo que la Corte Constitucional definió como un enfoque biocultural, así:

Los elementos centrales de este enfoque establecen una vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida. Desde esta perspectiva, la conservación de la biodiversidad conlleva necesariamente a la preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella. (Sentencia T-622, 2016)⁷⁴

La importancia de este enfoque radica en que la Corte reconoce que la presión del deterioro y las decisiones sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la garantía de los derechos fundamentales están irremediabilmente relacionados. Por esto, su protección debe centrarse en las causas que originan el deterioro ambiental (prevención) y

74. Otros autores ya habían llamado la atención sobre la necesidad de analizar la historia desde este punto de vista. Márquez (1996) describe en su ensayo *De la abundancia a la escasez: la transformación de ecosistemas en Colombia* “el proceso de transformación de los ecosistemas de Colombia hacia sistemas humanizados (potreros, cultivos, asentamientos humanos) y el papel de la oferta natural de bienes y servicios para la sociedad, en la historia del país. Se parte de tres hipótesis fundamentales. La sociedad influye sobre la naturaleza: el uso humano de los ecosistemas y sus recursos condujo a su transformación y eventual deterioro. La naturaleza influye sobre la sociedad: los ecosistemas y sus recursos incidieron en la forma como el país fue ocupado y en su devenir económico y social. Las transformaciones inducidas por la sociedad en la naturaleza revierten sobre la sociedad y viceversa: a medida que se transforman los ecosistemas se modifica tanto su oferta de recursos como la forma como interactúan sociedad y naturaleza. Eventualmente se generan conflictos de uso y conflictos sociales”.

que, consecuentemente, impiden el goce de una vida digna para las comunidades locales.

El reconocimiento de la multiculturalidad (Artículo 7) del Estado en materia ambiental ha venido desarrollándose principalmente a propósito de derechos fundamentales a la consulta previa (Artículo 330)⁷⁵ y el consentimiento previo, libre e informado, la autonomía y gobierno propio de los pueblos, a sus tierras y territorios⁷⁶ y, en general, del reconocimiento de las comunidades étnicas como sujetos colectivos de derechos fundamentales. El territorio, la cultura y los derechos son una unidad protegida por el Estado.

Esta sentencia recoge la visión constitucional de la importancia del desarrollo de expresiones culturales y tradicionales que dependen y protegen simultáneamente el bosque. Para ello, la Corte ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (Sobre asuntos como consulta previa, tierras y territorios, integralidad, dignidad, supervivencia y autonomía) que dan cuenta de la decisión estatal de proteger la diversidad cultural y territorial del país. Muestra de ello son los Regímenes Especiales de Manejo (REM), en las que el Estado coadministra áreas destinadas a la protección (y ojalá) ambiental.

Por otra parte, desde hace algunos años el país ya venía ajustando su marco institucional para las demandas de la mitigación y adaptación climáticas⁷⁷, pero fue con la Política Nacional de Cambio Climático (2017) que inició un cambio estructural en el papel del Estado frente al problema de la gestión climática. En ese mismo año, fue expedido el documento CONPES 3886 “Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz”, que se centró en la reglamentación y puesta en funcionamiento de los pagos por servicios ambientales (PSA), un incentivo económico para conservar. Sin embargo, ni esa ley ni ninguna otra han definido el régimen jurídico de los *servicios ambientales*, tema del cual me ocuparé con posterioridad.

En el año 2018 fueron expedidos los documentos CONPES 3934 sobre “Política de Crecimiento Verde”, para impulsar el aumento de la

75. Entre otras, ver las sentencias SU-123 de 2018, T-063 de 2019, T-281 de 2019, T-444 de 2019, SU-111 de 2020 y T-154 de 2021.

76. Entre múltiples fallos constitucionales, ver la Sentencia SU-121 de 2022.

77. Por ejemplo, con las dos leyes de planes nacionales de desarrollo (1450 de 2011 y 1753 de 2015).

productividad y la competitividad económica del país de manera compatible con el clima, el ambiente y las personas; y, el 3918 “Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia”. Este último, define planes, indicadores, responsables y metas para la implementación de la Agenda 2030.

A propósito de todo este impulso político, fue expedida la Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen las directrices para la gestión del cambio climático, lo que marcó un nuevo hito legislativo en el campo ambiental. Esta norma incluye el Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático (SISCLIMA)⁷⁸ y sus diferentes órganos de gestión, instrumentos de planeación de carácter nacional, departamental y municipal, entre otras disposiciones.

Justamente por las consecuencias de la deforestación en la región amazónica y los compromisos climáticos de mitigación, la Corte Suprema de Justicia emitió la Sentencia STC-4360 de 2018. Como resultado, las órdenes se orientaron a la construcción de diversos tipos de planes que permitieran articular a las autoridades públicas y controlar las causas directas de la deforestación. No obstante, la finalidad del fallo, no se ha logrado el objetivo, en especial porque su enfoque inicial se basó en los motores directos de la deforestación sin una aproximación a los problemas estructurales de acceso a tierras, consecuencia del conflicto armado, debilidad de la institucionalidad del Estado, entre otras, lo que impide un diseño adecuado de políticas y medidas.

Además, las circunstancias que dieron lugar a esta sentencia han cambiado. Como fue mencionado, en este momento de la historia, los bosques amazónicos tienen un valor fundamental en tanto que de la reducción de la deforestación depende el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París. Esta situación ha sido aprovechada por la nueva configuración de grupos armados en esa región, quienes han utilizado la conservación del bosque para presionar en las mesas de diálogo.

En la actualidad, la comprensión e información del fenómeno de la deforestación, el conflicto armado y la implementación de la reforma rural integral están en permanente revisión, lo que incide en las tasas de deforestación dinámicas de los dos últimos años⁷⁹. Además. La financiación de

78. Antes establecido en el Decreto 298 de 2016.

79. En el año 2023 se redujo en un 36%, mientras que aumentó un 40% en el primer trimestre del 2024 en comparación con el 2023 (IDEAM, 2023, 2024).

la conservación ha aumentado notoriamente den la última década. Muestra de ello es el Memorando de entendimiento suscrito (2015) entre los gobiernos de Colombia, el Reino de Noruega, Alemania y Reino Unido (Cancillería, 2015).

Bajo ese contexto, la Ley del plan del gobierno de Iván Duque, Ley 1955 de 2019, creó los acuerdos de conservación (Artículo 7) como respuesta a la alta conflictividad local asociada con la ocupación campesina en áreas protegidas. Esos acuerdos buscan generar alternativas de usos de las áreas compatibles con sus objetivos de conservación y las condiciones de vida de la población, y contribuir a la reducción de la deforestación. Dicha ley también creó el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados (CONALDEF), para coordinar a las principales autoridades con competencias relacionadas con la deforestación y crímenes ambientales.

En 2019 Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam suscribieron el Pacto de Leticia por la Amazonía. Allí asumieron compromisos para atender la deforestación y la degradación de la región amazónica integralmente, que incluyen la conservación y la generación de acciones tendientes al desarrollo sostenible y bienestar de la población.

Dada la importancia que ha ido adquiriendo la deforestación como causa principal de los GEI del país, se expidieron dos documentos CONPES sobre bosques muy seguidos uno de otro. Uno primero, el CONPES 4021 de 2020 “Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques” busca implementar estrategias entre los distintos sectores para controlar la deforestación, así como impulsar —otra vez— el uso sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los núcleos activos de deforestación (NAD). Esta política marca el inicio de una estrategia estatal para afrontar de manera integral la acelerada pérdida de bosque en los últimos años⁸⁰.

Una de sus metas era reducir el 30% de la deforestación con proyección al 2022, lo que no se logró. Las dinámicas del conflicto armado que se han intensificado en la zona y el crecimiento del acaparamiento de tierras, la ganadería y la praderización han generado fluctuaciones que han permitido reportar descensos de hasta el 70% en las cifras de deforestación (amazónica), aunque existe un aumento dramático en el primer trimestre

80. El CONPES 4021 estima que se perdieron cerca de 2,8 millones de hectáreas de bosque entre el 2000 y el 2019.

del 2024 (Puentes, 2024). También, para el 2025 se pretende una reducción de 100.000 hectáreas, y para el año 2030, alcanzar una deforestación cero a nivel nacional.

Por último, se expidió el CONPES 4050 de 2021, Política para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), a fin de reducir el riesgo de pérdida de naturaleza en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas antes del 2030. Vale la pena mencionar que también fue expedida la Ley 2173 de 2021 para promover la restauración ecológica mediante la siembra de árboles y la creación de bosques en el territorio nacional.

Es importante mencionar que Colombia, al ser la sede de la Conferencia de las Partes N16 de la Convención sobre la Diversidad Biológica, buscó articular su agenda de biodiversidad con la climática, y transversalizar algunos enfoques de derechos en su plan de acción actualizado.

En medio de este *boom* normativo y de políticas para conservación de los bosques y mitigación de los factores determinantes del cambio climático, las personas que habitan estos territorios se ven afectadas por las decisiones públicas. Ejemplo de esto son los campesinos que habitan AEIA o la proliferación de contratos para negociar créditos de carbono sin cuidado de su impacto en las comunidades. La jurisprudencia de la Corte Constitucional señala un camino en el que los derechos fundamentales no pueden oponerse a la conservación ambiental y el Estado debe articularse para que estos objetivos se logren.

Al ser un asunto novedoso, las apuestas se han concentrado en encontrar fórmulas que promuevan la productividad del bosque de manera sostenible, de tal forma que el Estado pueda avanzar en la reducción de la deforestación, la reforma rural integral establecido en el Acuerdo Final de Paz y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático. En ese sentido, el último gobierno se ha concentrado en incentivos a la conservación, propuestas para el uso sostenible de las ARF establecidas en la Ley 2, reconocer la ocupación en estas áreas y, más recientemente, de proponer una titulación condicionada a la conservación del bosque.

SEGUNDA PARTE

POCO ESTADO PARA LOS BOSQUES: POLÍTICAS PÚBLICAS, DERECHOS DE LAS COMUNIDADES LOCALES Y APUESTAS ACTUALES

En la evolución normativa de los bosques colombianos es posible identificar algunos asuntos constantes: expedición continua de normas y políticas públicas con poca eficacia para reducir la deforestación, tensiones entre ordenamientos ambiental y agrario, conflicto armado y vulnerabilidad de poblaciones rurales, entre otras. En tiempos recientes, el impulso de los Acuerdos de Paz y de París se ha concretado en estrategias para la conservación del bosque en pie, principalmente incentivos económicos para las poblaciones que habitan las AEIA.

Para el adecuado funcionamiento de estos incentivos se requieren unos presupuestos jurídicos y económicos básicos. En un contexto de concentración excesiva de la propiedad, de precaria seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y de mercados informales de baldíos, establecer la titularidad de los bosques y sus servicios para su negociación determina los resultados esperados.

Para explicar algunas de estas relaciones, a continuación, se hará referencia a los problemas estructurales de la gestión de los bosques en el país identificados en las políticas públicas, principalmente en relación con los derechos de comunidades locales vulnerables y el reciente recrudecimiento del conflicto armado, coyuntura sociopolítica que determina el potencial éxito de las apuestas gubernamentales actuales. Posteriormente, me referiré a la regulación de la propiedad y el uso de los bosques que permite el funcionamiento de los incentivos a la conservación en condiciones de seguridad jurídica y sostenibilidad, pero que es difuso y admite interpretaciones que aún están en construcción.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE BOSQUES

Como fue mencionado en la Parte I, luego de superar la época de La Colonia, diversos gobiernos han intentado impulsar la preservación o el

aprovechamiento de los bosques mediante políticas públicas y documentos CONPES⁸¹. El diseño estatal de la gestión de los bosques se ha concentrado principalmente en la explotación industrializada y la preservación, lo que dio forma a una gestión rentística y proteccionista del bosque sin una comprensión integral del papel del Estado frente a las necesidades propias de los territorios ni de la garantía de los derechos fundamentales de las personas que los habitan. Actualmente existen 15 documentos CONPES y políticas públicas sobre bosques, dentro de las cuales sólo la Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques (2021) cuenta con algunos enfoques de derechos, en especial sobre el problema de la tenencia de la tierra, la participación y la gobernanza ambiental.

Como lo mencionan Pacheco et al. (2008), en general, el diseño de las políticas públicas tradicionales de tipo forestal se ha enfocado históricamente en los impuestos forestales, las normas de aprovechamiento, la prohibición de ciertas tecnologías, la extensión forestal, asistencia técnica forestal y el crédito. Además, la tendencia de no incluir a las comunidades locales en las políticas de bosques “favoreció el control de las tierras forestales en manos del Estado y su entrega como concesiones a empresas privadas” con pobres beneficios locales.

Adicionalmente, otras políticas que también determinan la situación actual de los bosques, tales como las agrarias (formalización de tierras forestales, infraestructura rural, transferencia de tecnología y conocimiento), así como las referidas a la conservación y regulación del uso del suelo y de bosques, son determinantes para el funcionamiento de las iniciativas que buscan fortalecer economías forestales locales. De este modo, las políticas se han desarrollado con una perspectiva del bosque como recurso y no como territorio o ecosistemas en su integralidad, lo que es reforzado por una perspectiva sectorial desarticulada.

81. “Los documentos CONPES son instrumentos de política a través de los cuales el Gobierno Nacional establece directrices para el desarrollo del país en temas económicos y sociales. Existen varios tipos de documentos CONPES atendiendo a los objetivos particulares que cada uno persigue, siendo el de política pública el más recurrente de todos. La vigencia de estos documentos depende, en principio, del cumplimiento de todas sus acciones previstas en él, las cuales recaen en las distintas entidades públicas involucradas” (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Tabla 3
Políticas públicas y documentos CONPES relacionados con los bosques*

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
620	1970	Fomento de bosques	Objetivo: Fomento de economía forestal, principalmente en la zona Andina a través de siembra y plantación (de bosque artificial) para obtención de productos maderables, así como labores silviculturales sobre la vegetación natural, con fines proteccionistas (del agua y suelos), empleabilidad y comerciales. Metas: 1. Planificar a escala nacional los tipos de bosques a crearse de acuerdo con las necesidades del país. 2. Delimitación a escala departamental y nacional de áreas forestales de tipo económico. 3. Incrementar las disponibilidades financieras para este fin y facilitar el acceso al crédito. 4. Ampliar la asistencia técnica al reforestador particular. Para fomento de empleo.
2429	1989	Plan de Acción Forestal para Colombia	Objetivo general: Reducir la presión sobre el bosque natural originada en la demanda industrial, la colonización espontánea y en los requerimientos por leña y carbón vegetal. De otra parte, recuperar o mantener el equilibrio ecológico a través del establecimiento de bosques en cuencas hidrográficas en deterioro y del fortalecimiento del sistema de áreas de manejo especial para garantizar la diversidad biológica y ecosistémica. Objetivos específicos: 1. Elevar la participación del sector forestal en la economía, fortaleciendo la silvicultura y las actividades de transformación. 2. Lograr el máximo beneficio económico y social para las poblaciones indígenas y campesinas, cuya base productiva o de subsistencia se derive o pueda proceder del aprovechamiento forestal. 3. Proteger y recuperar ecosistemas forestales que tengan gran valor biológico o tengan importancia estratégica para el desarrollo regional y/o nacional, en términos de suministro de aguas, control de inundaciones, mitigación de la sedimentación y recuperación o protección de suelos.

*Otras políticas también están relacionadas con la gestión de los bosques, aunque no los mencionen directamente, por ejemplo, las relacionadas con gestión integral del recurso hídrico, producción más limpia y consumo sostenible, turismo y ecoturismo, educación ambiental, humedales, de ciencia y tecnología, de financiamiento de programas ambientales y de articulación del acuerdo de paz.

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
2834	1996	Política de Bosques	Objetivo: Lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población. Metas: 1. Modernizar el sistema de administración de los bosques. a. Régimen de propiedad de los bosques. b. Zonificar y ordenar ambientalmente las áreas boscosas y de las tierras con aptitud forestal. c. Expedir el estatuto único de bosques y flora silvestre y otros instrumentos para el aprovechamiento sostenible.** d. Desarrollar y fortalecer la capacidad institucional. 2. Conservar, recuperar y usar los bosques naturales. a. Áreas de bosques en dominio público. b. Reducir y controlar la deforestación. c. Promover la reforestación y forestación.
3237	2001	Política de estímulo a la reforestación comercial En Colombia: 2003-2006	Objetivo: Establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestal [sic] maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados. Metas: 1. Estabilidad normativa y consolidación institucional. 2. Incentivos directos e indirectos y sistemas de financiamiento. 3. Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacitación. 4. Promoción de la inversión.

** A la fecha no existe. La Ley 1021 de 2006 fue un intento por establecer el Régimen Forestal Nacional, pero fue declarada inexecutable por ausencia de la consulta previa con pueblos étnicos (Sentencia C-030 de 2008).

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
	2001	Política nacional de investigación ambiental	Objetivo general: Fortalecer la capacidad nacional y regional en la generación y utilización oportuna de conocimientos relevantes para el desarrollo sostenible, para lograr el mejoramiento la calidad ambiental y las condiciones de vida de la población colombiana, conforme a la diversidad natural y cultural del país y en armonía con la Política Nacional Ambiental. Objetivos específicos: 1. Asegurar la disponibilidad de la base de conocimiento necesaria para la gestión ambiental, que involucre de manera integral los aportes surgidos de la comunidad académica, el sector público, empresarial y la sociedad civil, como actores dinamizadores de nuevos modos de investigación, formación y gestión ambiental. 2. Generar espacios y mecanismos amplios de identificación de prioridades y agendas de investigación ambiental, que correspondan a las necesidades nacionales, regionales y sectoriales. 3. Crear las condiciones que garanticen la articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional Ambiental, optimizando sus capacidades e instrumentos, para el fortalecimiento de la base de conocimiento y la capacidad de investigación ambiental en Colombia. 4. Posicionar la investigación y su sistema de soporte como área estratégica de inversión y fortalecimiento institucional en los distintos niveles de toma de decisiones, públicos y privados, de la gestión ambiental. 5. Promover el fortalecimiento de la comunidad investigativa nacional y regional, por medio de programas y mecanismos de formación y capacitación de investigadores, de acuerdo con las necesidades y enfoques de la política y la gestión ambiental, garantizando la adecuada socialización y manejo de la información y conocimientos generados. 6. Generar y fortalecer espacios institucionales a todos los niveles, que faciliten y apoyen el desarrollo de los diversos modos de producción de conocimientos relevantes para el medio ambiente.
3242	2003	Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático	Objetivo general: Promover participación competitiva de Colombia en el mercado de reducciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero mediante el establecimiento y consolidación de un marco institucional nacional. Objetivos específicos: 1. Definición de política de venta de servicios ambientales. 2. Consolidación de una oferta de reducciones de emisiones verificadas. 3. Mercadeo internacional de la oferta de reducciones de emisiones verificadas. 4. Coordinación y seguimiento.

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
3680	2010	Lineamientos para la consolidación del Sistema nacional de Áreas Protegidas	Objetivo general: Establecer las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que se contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país. Objetivos específicos: 1. Definir los mecanismos necesarios para avanzar hacia un Sistema Nacional de Áreas Protegidas completo que incorpore todos sus componentes de manera consistente, complementaria y sinérgica. 2. Aumentar la representatividad ecológica del sistema, a partir de la declaratoria o ampliación de áreas protegidas que estén localizadas en sitios altamente prioritarios, que consideren así mismo, elementos para mejorar la conectividad e integridad ecológica y que asegure la generación de servicios ambientales, tales como el agua. 3. Contar con una estrategia financiera y de manejo de recursos de información que permita orientar y evaluar el manejo efectivo del SINAP.
3700	2011	Estrategia Institucional para la articulación de Políticas y Acciones en materia de cambio Climático en Colombia	Objetivo general: Facilitar y fomentar la formulación e implementación de las políticas, planes, programas, incentivos, proyectos y metodologías en materia de cambio climático, logrando la inclusión de las variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo, mediante la configuración de un esquema de articulación intersectorial. Este esquema deberá permear el actual modelo de desarrollo social y económico de manera transversal a todos los niveles y en todas las instituciones. Adicionalmente, deberá permear los más altos niveles de toma de decisiones en cada uno de los sectores y comunidades. Objetivos específicos: 1. Proponer un marco de coordinación por medio del cual los sectores, los territorios y las comunidades entiendan el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social y, por tanto, integran dicha problemática dentro de sus procesos de planificación e inversión. 2. Promover la articulación de las entidades de producción de información, los sectores y los territorios, de tal forma que la información que se genere sea pertinente, accesible y de calidad, y que se utilice apropiadamente para reducir la vulnerabilidad al cambio climático y aprovechar sus oportunidades económicas. 3. Proponer un marco de coordinación adecuado para que puedan ser implementadas las acciones actualmente priorizadas por el país (Plan Nacional de Adaptación al cambio climático, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, la Estrategia Nacional de [sic] Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo y la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres) o las estrategias que en el futuro sean consideradas necesarias.

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
3697	2011	Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad	Objetivo central: El objetivo central de esta política es crear las condiciones económicas, técnicas, institucionales y legales que permitan atraer recursos públicos y privados para el desarrollo de empresas y productos comerciales basados en el uso sostenible y en la aplicación de la biotecnología sobre los recursos biológicos, genéticos y derivados de la biodiversidad. Objetivos específicos: 1. Fortalecer la capacidad institucional para la coordinación e implementación de las actividades relacionadas con el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad, específicamente de los recursos biológicos, genéticos y sus derivados. 2. Promover el uso comercial sostenible y productivo de los recursos biológicos, genéticos y sus derivados del país, principalmente mediante el uso de la biotecnología. 3. Desarrollar instrumentos financieros para incentivar la creación y el fortalecimiento de empresas de base biotecnológica y/o el desarrollo de productos biotecnológicos. 4. Adecuar y revisar el marco normativo relacionado con el acceso a los recursos genéticos y sus derivados. 5. Ajustar y actualizar la normatividad sobre producción y comercialización para medicamentos biotecnológicos y productos fitoterapéuticos en el marco de una agenda de regulación fundamentada en el desarrollo de capacidades nacionales y en el equilibrio entre salud pública y la promoción de la inversión y la competencia.
	2012	Política Nacional Para la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE).	Propósito: Garantizar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana. Objetivo general: Promover la Gestión Integral para la Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional y local, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil.

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
3886	2017	Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz	Objetivo general: Desarrollar lineamientos de política para la implementación de los PSA que permita, a la institucionalidad pública, al sector privado y la sociedad civil, la realización de inversiones que garanticen el mantenimiento y la generación de los servicios ambientales provistos por ecosistemas estratégicos. Objetivos específicos: 1. Generar lineamientos y directrices técnicas, operativas y de investigación, que faciliten la preparación e implementación de los PSA en el país. 2. Promover la coordinación y articulación interinstitucional que fortalezcan las capacidades técnicas de entidades nacionales y subnacionales para la implementación de los esquemas de PSA. 3. Brindar orientaciones para articular fuentes de recursos de todos los niveles de gobierno, los privados y la cooperación internacional, para mejorar la sostenibilidad financiera de los PSA. 4. Orientar la construcción de un marco normativo alineado a la política para brindar seguridad jurídica en la inversión de recursos en PSA.
3934	2018	Política de Crecimiento Verde	Objetivo general: Impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegure el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima. Objetivos específicos: 1. Generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural. 2. Fortalecer los mecanismos y los instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y en el consumo. 3. Desarrollar lineamientos para construir capital humano para el crecimiento verde. 4. Fortalecer capacidades en CTI para el crecimiento verde. 5. Mejorar la coordinación interinstitucional, la gestión de la información y el financiamiento para la implementación de la Política de Crecimiento Verde a largo plazo.

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
3918	2018	Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia	Objetivo general: Definir la estrategia de implementación de los ODS en Colombia, estableciendo el esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, el plan de fortalecimiento estadístico, la estrategia de implementación territorial y el mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales. Objetivos específicos: 1. Definir un esquema de seguimiento y reporte de los avances en la implementación de los ODS en Colombia, a partir de un conjunto de indicadores nacionales que cuenten con una línea de base y su respectiva meta a 2030. 2. Definir un plan de fortalecimiento de la producción y el manejo de datos para la medición del desarrollo sostenible, en particular para aquellos objetivos y metas para los cuales no se cuenta con información al momento de la elaboración de este documento CONPES. 3. Establecer las líneas estratégicas para el acompañamiento del Gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación de los ODS en los territorios. 4. Desarrollar los lineamientos para la estrategia de interlocución con actores no gubernamentales, materializando así el enfoque multiactor de la Agenda 2030, y la definición de alianzas para su activo involucramiento y participación en la implementación y control social por medio de ejercicios de rendición de cuentas.
4021	2020	Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques	Objetivo general: Implementar estrategias transectoriales para el control de la deforestación y la gestión de los bosques para impulsar el uso sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los NAD. Objetivos específicos: 1. Consolidar alternativas sostenibles de producción, conservación y recuperación de los bienes y servicios ecosistémicos de los bosques para el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola. 2. Mejorar la articulación transectorial y la armonización de los instrumentos de planificación sectorial, territorial y ambiental para el control de la deforestación y la gestión de los bosques. 3. Fortalecer las capacidades institucionales en materia de prevención, investigación y judicialización para mejorar el control de las economías ilegales que promueven la deforestación. 4. Mejorar la gestión de la información sobre el estado y presiones del recurso forestal, como soporte para el desarrollo de acciones orientadas a la administración y la gestión sostenible de los bosques del país.

continúa >>

N.º	AÑO	NOMBRE	CONTENIDO
4050	2021	Política para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP	Objetivo general: Reducir al 2030 el riesgo de pérdida de naturaleza en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de tal manera que se garantice la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo social, económico y cultural de la nación. Objetivos específicos: 1. Aumentar la protección del patrimonio natural y cultural en el Sinap, con el fin de mantener los procesos ecológicos y evolutivos clave que permitan la funcionalidad y permanencia de la diversidad biológica, y de las contribuciones que esta genera al bienestar humano. 2. Aumentar la conectividad de las áreas protegidas del Sinap en paisajes terrestres y marinos más amplios, con el fin de aportar al logro de los objetivos de conservación del país, al mantenimiento de las contribuciones de la naturaleza, al bienestar de la población y al mejoramiento de la resiliencia de los paisajes en los que se encuentran las áreas protegidas. 3. Incrementar la efectividad en la gestión del Sinap y sus áreas protegidas, con el fin de asegurar sus valores de conservación y la permanencia de las contribuciones de la Naturaleza, esenciales para el bienestar de la población. 4. Incrementar la corresponsabilidad en la gestión de las áreas protegidas de los sectores productivos, así como en la retribución por las acciones de conservación que allí realizan las comunidades locales, determinantes para la equidad y el desarrollo económico, social y cultural del país.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos CONPES y políticas ambientales.

En general, todas las políticas públicas sobre bosques se han diseñado para solucionar los mismos ocho problemas diagnosticados:

1. Falta de información técnica y científica sobre el potencial forestal del país, tanto en especies nativas y de otros productos y servicios ambientales⁸², lo que redundo en enormes obstáculos para la participación ciudadana;
2. Dispersión de normas sobre bosques e insuficiencia normativa de problemas estructurales⁸³;
3. Ausencia de institucionalidad especializada⁸⁴ y ausencia de fortalecimiento técnico y tecnológico⁸⁵;

82. “La falta de información consistente y actualizada sobre los ecosistemas boscosos silvestres impide la aplicación de cupos globales para el aprovechamiento forestal. Esto ha llevado a que las autoridades no planifiquen el aprovechamiento del bosque natural y a que se asignen volúmenes mayores a los ambientalmente deseables” (CONPES 2834 de 1996, Política de Bosques). También, ver PNGIBSE (2012).

83. “Las entidades encargadas de la aplicación y seguimiento de la política forestal no han seguido lineamientos unificados y coherentes. Esto, sumado a la baja capacidad administrativa, técnica, operativa y financiera de las Corporaciones y de otras entidades del Estado, la falta de veeduría ciudadana, el desconocimiento de las normas y los mecanismos sancionatorios, y los deficientes sistemas de control y seguimiento, ha fomentado el uso insostenible de los bosques, la corrupción y el tráfico ilícito de maderas” (CONPES 2834 de 1996, Política de Bosques).

84. En la historia del sector forestal, se pueden identificar distintas entidades (Corporación Nacional para la Investigación Forestal) o asociaciones público privadas o semiprivadas (corporaciones forestales, Sociedad promotora de bosques). El documento CONPES 2429 de 1989, diagnosticó que “La baja capacidad del Estado en aspectos de planificación ejecución de proyectos, control y vigilancia, investigación y monitoreo de los recursos naturales representa un obstáculo serio para lograr su adecuado manejo. De igual modo, la falta de coherencia entre las acciones de protección y conservación de los bosques y la definición de algunos proyectos de desarrollo ha significado un crecimiento económico que, en muchos casos, no es compatible con la preservación de los recursos naturales renovables y el ambiente”. También, ver PNGIBSE (2012).

85. “La aplicación de técnicas de extracción inapropiadas para bosques tropicales, la imposibilidad de las autoridades ambientales de actuar eficientemente frente al incumplimiento de los compromisos de los permisionarios y las dificultades técnicas de las entidades responsables del seguimiento y la evaluación de concesiones y permisos ha significado también aprovechamientos forestales con bajas especificaciones ambientales” (CONPES 2834 de 1996, Política de Bosques).

4. Incertidumbre en la tenencia de la tierra y políticas relacionadas con la ocupación⁸⁶.
5. Precario ordenamiento y planeamiento de los bosques públicos⁸⁷;
6. Permanente ampliación de la frontera agropecuaria y otros motores de deforestación⁸⁸;
7. Conflicto armado; y,
8. Problemas relacionados con la financiación, acceso a créditos, la insipiente de los mercados y el tiempo de crecimiento de las especies para obtener los productos⁸⁹.

Al margen de estos diagnósticos, es importante resaltar que las demandas de los movimientos indígenas y campesinos por condiciones estables en sus territorios, el reconocimiento progresivo de derechos fundamentales por parte de la Corte Constitucional y el creciente interés en

86. El documento CONPES 620 de 1970, Fomento de Bosques, destaca la necesidad de revisar los planes de colonización en áreas forestales usadas solo para actividades agropecuarias poco productivas a largo plazo. Se recomienda un mejor aprovechamiento del suelo, ambiente y bosques, y la protección de las cuencas con menor inversión por colono. Se señala que la tenencia de la tierra dificulta estos planes, especialmente en áreas minifundistas donde los campesinos luchan por subsistir. Se sugiere implementar planes integrales con diversificación de ocupaciones o traslados de población, ya que la reforestación no puede ser su única dedicación debido a los beneficios a largo plazo.

87. “Sin embargo, la mayoría de las reservas públicas presentan problemas de administración, manejo, deforestación y deterioro [...]. La zonificación es el resultado de un proceso permanente de análisis y decisiones sobre el uso adecuado del suelo, en función de una gestión descentralizada y participativa de los bosques” (CONPES 2834 de 1996, Política de Bosques). También, ver PNGIBSE (2012).

88. “Existen diversas causas directas y subyacentes que afectan los bosques naturales, como las debilidades para el control territorial, el aumento de la extracción ilícita de minerales y de los cultivos ilícitos, la extracción ilícita de recursos forestales, la expansión de la frontera agrícola, el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, la expansión de la infraestructura desarticulada de la planeación estratégica del país y las limitadas alternativas productivas sostenibles para la población, sumado a una serie de causas subyacentes o impulsoras de la deforestación como la corrupción, políticas agrarias que promueven modelos de uso insostenible y ausencia del Estado que intensifican los procesos de degradación de los bosques (González, 2018) (KPMG, embajada británica en Colombia, 2020)” (CONPES 4021 de 2021, Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques).

89. Ver CONPES 3237 de 2018.

el cuidado del ambiente vienen incidiendo en el diseño de nuevas estrategias para contener la deforestación que involucran a los actores locales, especialmente a aquellos en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, aún no hay evidencia de resultados ni en términos de la reducción sostenible de la deforestación o una economía consolidada de aprovechamiento sostenible del bosque, ni en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales que los habitan.

Esta evolución de políticas sobre bosques muestra cambios en el rol histórico del Estado como impulsor de economía o ejecutor del monopolio de la fuerza y el dominio del territorio, por uno que reconoce la relación biocultural entre satisfacción de derechos de las comunidades locales y los bosques. Con todo, la modernización de las políticas públicas requiere una mirada integral, que concilie distintas visiones del territorio con los intereses de las comunidades locales, pero que también tenga en cuenta la financiación de actividades ilícitas y el abordaje del conflicto armado en los bosques.

1.1 Conflicto armado, deforestación y derechos de comunidades locales

Es un hecho que, pese a los intentos de paz, el conflicto armado se ha recrudecido en el país (Molina et al., 2022). Las tensiones con los actores armados han mostrado —cuando menos— una correlación con las dinámicas de deforestación en los últimos años. En el periodo 2018 a 2022, el 50,32% de la deforestación acumulada nacional corresponden a áreas de presencia de lo que eran los cinco Bloques del Estado Mayor Central (Gómez-Zúñiga, 2024).

Al fomentar actividades económicas ilícitas como fuente de financiación bien para sí mismos o para favorecer a terceros, los actores armados son uno de los principales causantes de la deforestación actual (Molina et al., 2022), principalmente en la región amazónica y el Norte de Santander. La ausencia de orden político e institucional que dejó el conflicto armado y que era copado por las extintas FARC permitió que diversos poderes se reorganizaran para sacar provecho, inclusive conglomerados empresariales, ganaderos y terratenientes (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina [CODS], 2021), lo que ha facilitado y extendido el acaparamiento de tierras y el aumento de la deforestación.

Todo este complejo fenómeno tiene graves impactos en la vida de las comunidades locales que dependen de los bosques o que viven en AEIA:

[...] Se ven en la obligación de elegir alguna de las siguientes opciones: escapar para salvaguardar su integridad física por el deterioro de los recursos vitales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009); ser parte de los victimarios para propiciar los ciclos de violencia rural mediante acciones económicas de patrocinio a insurgentes, o intervenir para proteger el medio ambiente y promover su recuperación como líderes sociales y ambientales, lo que pone en riesgo su propia vida al desafiar órdenes impuestas por los actores ilegales (International Crisis Group, 2021). (Molina et al., 2022)

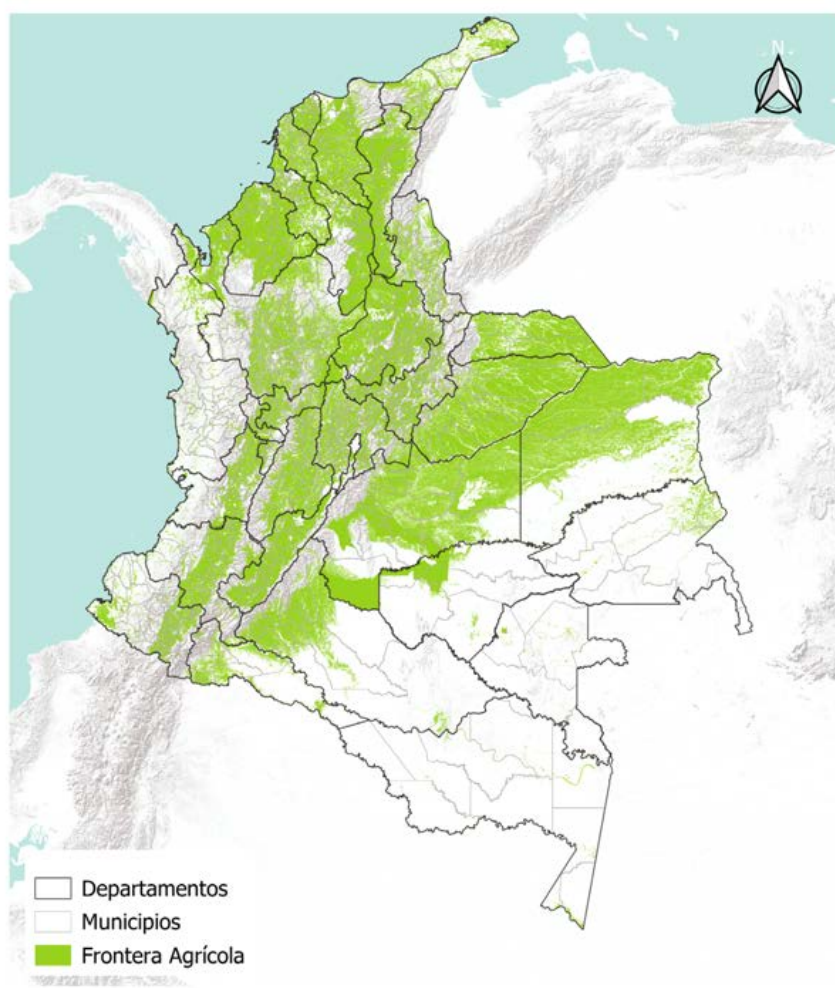
Otro riesgo tiene que ver con que, por ejemplo, los grupos armados buscan confundirse dentro de la población civil y ponen su vida, integridad y libertad en inminente riesgo. Además, la violencia armada anula las posibilidades de gobernabilidad local, participación e incidencia en decisiones públicas, lo que implica la disminución de la vida política de las comunidades locales y el aumento del riesgo de los liderazgos en la defensa de los territorios.

Adicional a lo que esto supone, la estructura normativa de control ambiental, principalmente sancionatoria y penal, se ha concentrado en las acciones directas que generan el daño y no en la persecución de los intereses que las impulsan. Las normas tampoco han incluido un enfoque diferencial de derechos humanos, pese a las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades locales, constitucionalmente reconocidas, enfrentadas a las consecuencias históricas y actuales del conflicto armado, tal y como fue mencionado en la Parte I.

También, existen mensajes contradictorios en el mismo Estado frente a las políticas de conservación y control. Ejemplo de ello es el impulso a la regularización de la ocupación en ARF de Ley 2 de 1959 (Acuerdo 315 de 2023, ANT) mientras se mantienen vigentes los tipos penales de “Invasión de áreas de especial importancia ecológica” y “Deforestación” sin criterios diferenciales. Esta tensión entre sistemas normativos sitúa al campesinado y grupos étnicos en una condición de vulnerabilidad mayor frente al cambio de dirección política de las decisiones sobre producción sostenible del bosque y control de la deforestación.

Con el Acuerdo de Paz se estableció la necesidad de diseñar e implementar un plan para delimitar la frontera agrícola, actualizar, caracterizar el uso y —de ser necesario— ampliar el inventario de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial a fin de proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional. Dicho plan fue denominado Plan de Zonificación Ambiental (Punto 1.1.10, CONPES 3932 de 2018), adoptado por medio de la Resolución 1608 de 2021 del MADS.

Figura 2
Frontera agrícola



Fuente: tomado de Fabián Peñaloza (2024) y UPRA (2024).

La definición de la frontera agrícola es un paso importante para el control del Estado, pero dentro de las AEIA se mantienen dinámicas de ocupación campesina, quema y tala del bosque, ganadería extensiva, minería ilegal, cultivos ilícitos de coca y praderización, entre otras actividades, que inciden en la complejidad de la deforestación⁹⁰ sin que las normas ni políticas públicas adopten medidas de control efectivas (Molina et al., 2022). En esas relaciones existen distintos niveles de presión en los ecosistemas, que van desde las actividades de subsistencia hasta las industriales y extensivas, que requieren un enfoque territorializado para intervenir de manera adecuada las causas de los problemas diagnosticados.

Así, por ejemplo, para las actividades ilícitas financiadas por grandes capitales, entre otras medidas, es necesaria una intervención militar, acompañada de las diferentes entidades que puedan desarticular las estructuras criminales organizadas. Pero ante conflictos históricos relacionados con el uso y la tenencia de los bosques, se necesitan enfoques diferentes, tales como negociaciones de paz y medidas permitan un desarrollo territorial estable que garanticen la vida digna de los habitantes de las zonas boscosas, especialmente las vulnerables.

La situación del campesinado es diferente a la de las comunidades étnicas porque estas últimas han logrado sistemas de desarrollo propio que conservan los ecosistemas. Los campesinos, como consecuencia del impulso colonial de los bosques, la violencia interna y de políticas ineficaces de protección de los bosques, han desarrollado prácticas agropecuarias que se relacionan con la deforestación pese a la falta de datos oficiales que lo confirmen.

A pesar de esto, en años recientes, tal situación ha concentrado el interés del Estado, primero desde el punto de vista sancionatorio y, más recientemente, desde el impulso para transformar las prácticas dañinas a partir de incentivos para la conservación. En cualquier caso, las acciones de contención a la deforestación se han concentrado notoriamente en las poblaciones locales sin que sea clara la relación entre las estrategias, su sostenibilidad y sus resultados esperados, principalmente en lo que se refiere a los incentivos que buscan crear ingresos para evitar la deforestación.

90. “Desde 2016, con el Acuerdo de Paz, este fenómeno ha venido en un aumento exponencial; tan sólo en el municipio de San Vicente del Caguán, el aumento ha sido del 54% desde 2016 a 2021, año en que se tiene conocimiento de cerca de 944.103 cabezas de ganado en la zona, según el Censo Pecuario Nacional del ICA a finales de 2020” (Molina et al., 2022).

Los diferentes instrumentos de política pública aparejan distintos tipos de incentivos⁹¹ (Sarhou, 2015). Por ejemplo, las normas jurídicas y reglas sociales condicionan el comportamiento de los individuos en relación con las sanciones. También, las autoridades e instituciones, por medio del ejercicio de su poder y funciones públicas, corrigen o estimulan determinadas conductas. Junto al ordenamiento normativo vigente y las políticas públicas, los incentivos de tipo económico buscan que conservar el bosque en pie sea más rentable que talarlo.

Hasta ahora las figuras de protección ambiental no han incluido específicamente usos compatibles entre conservación y modos de vida campesinos, a excepción de algunas que incluyen usos sostenibles y/o producción en sus zonificaciones⁹². En ese marco, y para compatibilizar los usos que implican el mantenimiento del bosque en pie en las AEIA, los incentivos económicos apuntan a estabilizar las condiciones de economía familiar por medio de pagos a cambio de la conservación. Tal estrategia se enmarca en las denominadas soluciones basadas en naturaleza (SBN)⁹³,

-
- 91.** “Asociado con cada tipo de instrumento se encuentra un efecto esperado. McDonnell y Elmore (1987) identificaron cuatro tipos de efectos según el instrumento: el efecto esperado del mandato es la obediencia o el comportamiento de acuerdo con lo que la ley prescribe; la consecuencia buscada de los incentivos es la producción de algo considerado de valor; la creación de instituciones o “fortalecimiento de capacidades” espera la generación de beneficios futuros (materiales, intelectuales o recursos humanos); el efecto que se espera de la reasignación de autoridad (incremento o disminución) es la modificación de la estructura institucional que provee bienes y servicios y, usualmente, de los incentivos que determinan la naturaleza y los efectos de esos bienes y servicios” (Sarhou, 2015).
- 92.** Otro debate pendiente es el de la vivienda rural como un uso compatible o condicionado en ciertas figuras de protección ambiental. Actualmente esta situación genera limitaciones para adquirir créditos de mejoramiento de las viviendas, etc.
- 93.** “Las soluciones basadas en la naturaleza se refieren a un conjunto de acciones o políticas que aprovechan el poder de la naturaleza para abordar algunos de nuestros desafíos sociales más urgentes, como la amenaza de la disponibilidad del agua, el creciente riesgo de desastres naturales o el cambio climático. Estas soluciones implican proteger, restaurar y gestionar de manera sostenible los ecosistemas, de manera que aumenten su resiliencia y capacidad para abordar esos desafíos sociales y al mismo tiempo que salvaguarden la biodiversidad y mejoren el bienestar humano” (WWF, s.f.). También se han propuesto las soluciones basadas en la tecnología, las que buscan prevenir, reducir o capturar los GEI con el desarrollo de herramientas tecnológicas.

esto es, acciones y políticas para proteger, restaurar y gestionar los ecosistemas.

Así, en aquellas zonas en donde los usos son más restrictivos, los incentivos económicos para la conservación adquieren mayor importancia para lograr que los habitantes se interesen en acciones para conservar, restaurar y mejorar las condiciones ambientales de las AEIA. Como toda relación jurídica, la eficacia de los incentivos ofrecidos por el Estado debe cumplir con requisitos, que tienen que ver con las limitaciones ambientales del territorio, la titularidad del uso y la disposición de los bosques y sus servicios ambientales, tal y como pasa a explicarse.

2. ¿QUIÉN PUEDE UTILIZAR Y DISPONER DE LOS BOSQUES Y SUS SERVICIOS?

La institución de la propiedad es una de las piedras angulares del Derecho contemporáneo. Sin perjuicio de algunas interpretaciones constitucionales⁹⁴, en el ordenamiento jurídico colombiano la naturaleza se entiende como un conjunto de recursos (artículos 80, 95, 268, 310, 317, 330, 331, 332, 334, 360, 361 de la C.P.) y/o riquezas (Artículo 8 de la C.P.) de la Nación.

Bajo ese marco, el Estado interviene sobre el uso, goce y aprovechamiento de los recursos naturales, su distribución, límites, institucionalidad y ordenamiento, a propósito de lo que se define como dominio eminente o soberanía sobre el territorio colombiano⁹⁵.

El uso y la propiedad de los recursos naturales tienen límites en el ordenamiento jurídico originados en las funciones social y ecológica de

94. Sentencia T-622 de 2016, C-449 de 2015, T-080 de 2015, C-632 de 2011, C-703 de 2010, C-595 de 2010, C-339 de 2002, C-058 de 1994.

95. “[...] El cual comprende todas aquellas facultades inherentes a la soberanía que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en él contenidos, a fin de conservar el orden jurídico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas. Esto significa que ese dominio eminente no es carácter de económico, como el derecho de propiedad, sino que tiene naturaleza jurídico-política, pues la Nación no es “dueña” del territorio, en el sentido de ser su propietaria, sino que le “pertenece”, por cuanto ejerce soberanía sobre estos espacios físicos, ya que el territorio es el ámbito espacial de validez de las normas estatales. Por ende, el dominio eminente sobre el territorio previsto por el Artículo 102 es perfectamente compatible con el reconocimiento de la propiedad privada sobre tierras o recursos naturales renovables” (Sentencia C-126 de 1998).

la propiedad. La propiedad privada ha sido reconocida como un derecho subjetivo (del individuo) y patrimonial.

León Duguit (1920), el referente teórico más importante sobre la función social de la propiedad, planteó que debía superarse el modelo civilista centrado en el individuo sin un enfoque colectivo o social, lo que cambió a partir de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789), y el Código de Napoleón. De este modo, al ser una de las bases de las relaciones sociales (y jurídicas), la propiedad tiene objetivos redistributivos o de justicia social. Esto implica que ser propietario comporta respetar ciertos límites; de no hacerlo, las consecuencias pueden llegar hasta la pérdida del derecho⁹⁶.

Múltiples debates filosóficos y científicos se han planteado para definir el ambiente. En general, coinciden en que es un medio y un sistema de relaciones humanas y naturales (Vidart, 1986), que contiene recursos naturales⁹⁷ renovables y no renovables⁹⁸, considerados como objetos de apropiación y transacción o bienes ambientales.

Más recientemente se han incorporado al campo jurídico el debate sobre la naturaleza y titularidad de los servicios ambientales, que son

96. Algunos ejemplos son el pago de impuestos, expropiación por motivos de utilidad social e interés general, utilización para fines criminales, entre otras.

97. Jurídicamente son los definidos en el CNRRNNRR (Artículo 3 -a): “1°. La atmósfera y el espacio aéreo nacional. 2°. Las aguas en cualquiera de sus estados. 3°. La tierra, el suelo y el subsuelo. 4°. La flora. 5°. La fauna. 6°. Las fuentes primarias de energía no agotables. 7°. Las pendientes topográficas con potencial energético. 8°. Los recursos geotérmicos. 9°. Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la República.

98. Así lo reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1997: “El concepto de ‘recursos naturales no renovables’ es de naturaleza técnica y proviene de la ecología y de la economía. Se pueden definir los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por procesos naturales”. Por consiguiente, una mala explotación puede deteriorarlos e incluso destruirlos.

aquellas funciones de los ecosistemas generadoras de beneficios y bienestar adicionales (tales como regulación de clima y agua, polinización, control biológico, control de la erosión, formación de suelos, etc.), principalmente en el contexto de la mitigación del cambio climático y las soluciones basadas en la naturaleza.

De este modo, en áreas deforestadas o amenazadas por la deforestación, especialmente aquellas que se encuentran en figuras de protección ambiental, el Estado actualmente impulsa diversos incentivos a la conservación, que implican pagos cuya financiación proviene de la negociación sobre los servicios que presta el bosque según la demanda del mercado. Sin embargo, la normativa existente no regula la propiedad de tales servicios.

Frente a esta falencia, a continuación, se hará referencia a cómo el ordenamiento jurídico, actualmente, regula la propiedad y el uso de los bosques, así como su conexión con los servicios ambientales.

3. LA TITULARIDAD DE LA PROPIEDAD Y EL USO DE LOS BOSQUES

Los incentivos a la conservación que se proponen para contener la deforestación, cumplir con los compromisos climáticos y armonizar la destinación de las AEIA con los derechos de las comunidades que las habitan para implementar la reforma rural establecida en el Acuerdo Final de Paz requieren de condiciones jurídicas particulares. Sin embargo, el panorama sobre la titularidad de los beneficios ofrecidos y las condiciones de negociación no es simple. Para brindar algunas ideas, a continuación, se hará referencia a las normas que abordan la propiedad de los bosques.

3.1 Propiedad de los bosques

El CNRRN no establece normas específicas sobre cómo se obtiene la propiedad de los recursos naturales y, en consecuencia, tampoco la de los bosques ni sus servicios⁹⁹. En general, la evolución de las normas sobre la propiedad de los recursos naturales ha mantenido la propuesta del Código Civil, es decir que son inmuebles por adhesión o parte del predio (Artículos 656 y 657), y que la madera y los frutos de los árboles se consideran muebles (Artículo 659) y se presume que son propiedad de quién los

99. Los bienes o recursos naturales derivados del bosque se refieren a los productos maderables y no maderables, mientras que los servicios incluirían la captura de carbono, la hidrorregulación, generación de oxígeno, conservación de la biodiversidad, entre muchos otros.

posee. Así, la propiedad de los bosques es consecuencia de su adherencia a un determinado predio, de acuerdo con las reglas del Código Civil, la ley agraria y las referidas a propiedad colectiva de comunidades étnicas.

No obstante, el CNRRN reconoce la propiedad o dominio privado sobre algunos recursos naturales renovables (Artículo 43)¹⁰⁰, así como “los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley” (Artículo 4), siempre y cuando su ejercicio se sujete a lo dispuesto en el Código¹⁰¹. De este modo, el régimen de propiedad de los recursos naturales renovables reconoce que los particulares y el Estado pueden ser dueños de los bosques, lo que se ha mantenido durante la vigencia de la Constitución Política de 1991.

En la Sentencia C-126 de 1998, la Corte Constitucional analizó la compatibilidad de las disposiciones constitucionales con el reconocimiento de la propiedad privada de los recursos regulados por el CNRRN y el salto constitucional frente al Código Civil¹⁰². Entre otras cosas, la Corte resaltó que la Constitución establece límites o “reservas”¹⁰³ al dominio

100. Artículo 43. “El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este código y otras leyes pertinentes”.

101. Artículo 4°. “Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables. En cuanto a su ejercicio, tales derechos estarán sujetos a las disposiciones de este Código”.

102. Para este momento ya existían algunas disposiciones sobre el ordenamiento de los bosques que imponían restricciones, tales como la ley 2 de 1959, pero eso será analizado más adelante.

103. “Los recursos naturales renovables pertenecen al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes por particulares. También pertenecen al Estado los terrenos baldíos, considerados bienes fiscales adjudicables, cuya apropiación, o adjudicación y recuperación puede regular el legislador (artículos 150-218). Esta titularidad tiene fundamento en los artículos 8, 63, 79 inciso 2, 80, 102, 330, parágrafo, de la Constitución. Con fundamento en dicha titularidad es que el Estado puede hacer reservas para el manejo, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social. No alude la Constitución expresamente a las reservas de recursos naturales, sólo en el Artículo 365 se refiere a un tipo específico de reservas, pero para finalidades diferentes [...] Conviene anotar, acorde con lo expuesto, que la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales vgr. reservas en flora, fauna, agua, etc. o en relación con determinadas áreas del territorio nacional

privado sobre ciertos bienes de interés público, por ejemplo, las limitaciones que implican que existan bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (Artículo 63), tales como los parques naturales, bienes de uso público, tierras de comunidades étnicas, entre otras; o que la propiedad de los recursos naturales del subsuelo, en general, sea del Estado¹⁰⁴, sin perjuicio de la propiedad adquirida con anterioridad por los particulares (Artículo 322).

La Corte Constitucional también ha señalado que, con fundamento en los artículos 8¹⁰⁵, 63¹⁰⁶, 79 (inciso 2)¹⁰⁷, 80¹⁰⁸, 102¹⁰⁹ y 330 (párrafo)¹¹⁰ de la Constitución Política “Los recursos naturales reno-

que están destinadas a algunos grupos étnicos o asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público o social. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual caben múltiples especies” (Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 1997).

- 104.** “Con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que más adelante se hará”.
- 105. Artículo 8.** “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.
- 106. Artículo 63.** “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación, y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.
- 107. Artículo 79.** “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.
- 108. Artículo 80.** “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.
- 109. Artículo 102.** “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.
- 110.** “Párrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto

vables pertenecen al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes por particulares. Así mismo, pertenecen al Estado los terrenos baldíos, considerados bienes fiscales adjudicables, cuya apropiación o adjudicación y recuperación puede regular el legislador” (Sentencia C-649 de 1997). En ese sentido, los bosques pueden ser de propiedad privada o pública, según el tipo de propiedad de la tierra en la que se ubiquen.

Es importante mencionar que los pueblos étnicos también tienen una enorme relación con la conservación de los bosques en el país, dadas sus tradiciones fuertemente protegidas por el ordenamiento constitucional. La figura 3 muestra cómo la conservación de bosques en el país está traslapada con la propiedad colectiva de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Los derechos territoriales de estos pueblos se han reconocido mediante los artículos 63, 286, 287, 329, 330, 55 y 56 transitorios de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991, que ratificó el Convenio 169 de la OIT. Además, las leyes 70 de 1993, 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1965 establecieron normas para la formalización de las tierras colectivas de comunidades afrodescendientes e indígenas, que son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Constitución Política, Artículo 63). Junto con las tierras, los bosques son parte de la propiedad colectiva, incluso si están dentro de categorías de protección ambiental tales como PNN (para el caso de indígenas) o ARF, siempre que se respeten los usos establecidos en la ley y los reglamentos.

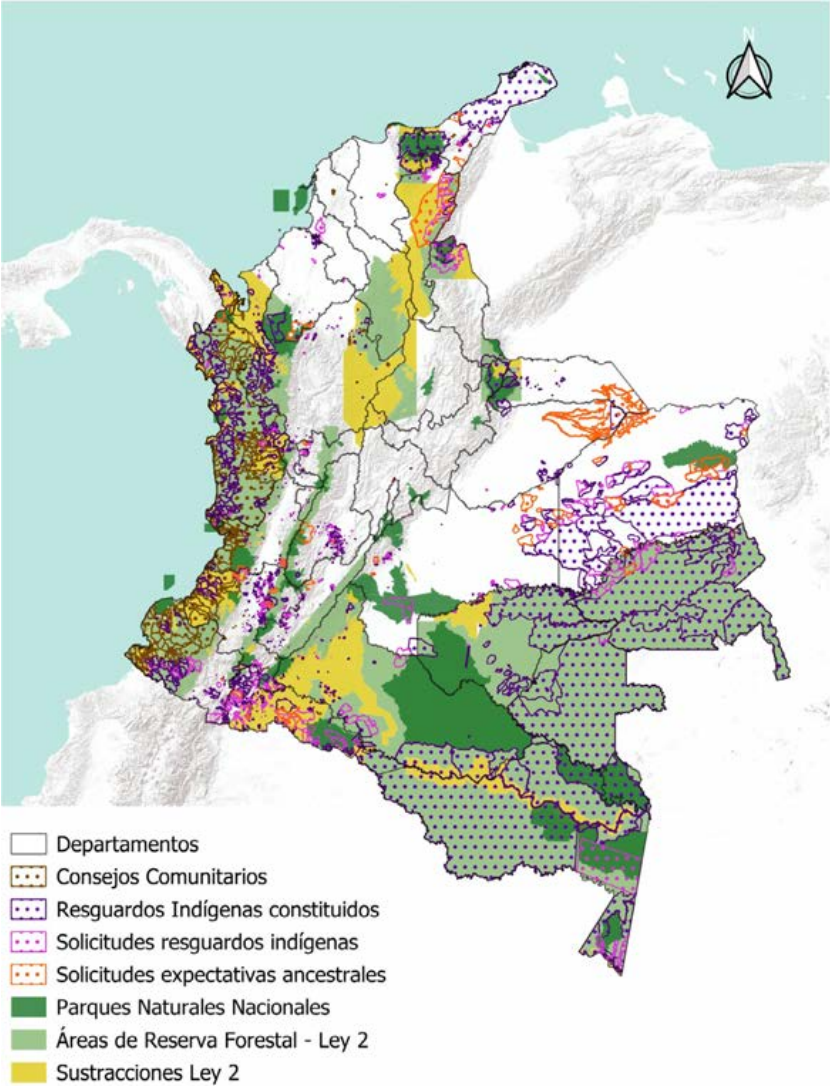
Esto es así porque los resguardos, como derecho fundamental colectivo de las comunidades indígenas, se reconocen o constituyen¹¹¹. Por esto, y en virtud del ya mencionado Decreto 622 de 1977, no es necesario adelantar la sustracción de las ARF, ni son incompatibles con la declaración de PNN.

Por su parte, la Ley 70 de 1993 sobre propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes establece que “Salvo los suelos y los bosques”,

de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

111. La Ley 160 de 1994 establece que “Las reservas indígenas, las demás tierras comunales indígenas y las tierras donde estuvieren establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sólo podrán adjudicarse a dichas comunidades y en calidad de resguardos”. Sin embargo, esa palabra adjudicación, en una interpretación integral de la ley agraria debe entenderse como constitución o ampliación de la tierra colectiva.

Figura 3
Grupos étnicos vs. bosques



Fuente: elaborado por Fabián Peñaloza (2024) con base en MADS, SINAP, ANT.

las adjudicaciones colectivas no comprenden: “a) El dominio sobre los bienes de uso público. [...] c) Los recursos naturales renovables y no renovables. [...] d) Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos. [...] g) Áreas del sistema de Parques Nacionales (Art. 6°)”. La salvedad en realidad sólo es aplicable al literal c), porque los demás bienes

son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Dentro de este listado no se incluyen las ARF, razón por la cual se ha interpretado que la Ley 70 habilitó la adjudicación de propiedad colectiva para las comunidades afrodescendientes regulada por la norma mencionada.

Así, los resguardos pueden constituirse tanto en ARF como en PNN, y el manejo se da de acuerdo con sus usos y costumbres, siempre con las limitantes derivadas de protección constitucional del medio ambiente¹¹². Las comunidades afrodescendientes pueden ser adjudicatarias de la propiedad colectiva de los baldíos dentro de las ARF en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción (Artículo 1, Ley 70 de 1993) pero no en PNN.

Esta situación debería ser revisada porque las prácticas, usos y tradiciones afrodescendientes podrían coexistir con la destinación de los PNN, tal y como sucede con distintos pueblos indígenas que habitan tales áreas protegidas, incluso comunidades campesinas. En cualquier caso, los usos de los recursos naturales renovables sólo están limitados por la ley, pero sin un enfoque diferencial según los usos y costumbres tradicionales, lo que es una permanente fuente de conflictividad. Esto es evidente, por ejemplo, en la caza y pesca tradicional de comunidades étnicas¹¹³.

Otra de las características de la propiedad de determinados recursos naturales es que, bajo la premisa de la función ecológica de esta, reforzada por la primacía del interés general sobre el particular (Constitución Política, Artículo 58), puede ser limitada en función de su utilidad pública (Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998), lo que implica que, legítimamente, el Estado puede llegar hasta la expropiación de bienes privados¹¹⁴.

112. Ver Sentencias T-236 de 2012 y C-389 de 2016.

113. http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/32588/iavh_483.pdf?sequence=1&isAllowed=y

114. El último inciso del Artículo 58 de la Constitución Política establece que “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”. A este propósito, el legislador ha regulado lo concerniente a la conservación y protección ambiental (Artículo 1, CNRR y Artículo 107 de la Ley 99 de 1993); minería (Artículo 13 de la Ley 685 de 2001); petróleo (Artículo 4 del Decreto

En ese sentido, el Artículo 1 del CNRRN establece que “El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social”. Lo anterior es recogido en la Ley 99 de 1993¹¹⁵ y establece que “las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares”. En consecuencia, el Estado puede adoptar medidas que restrinjan, modifiquen o expropien el derecho a la propiedad en razón a necesidades públicas sobre la preservación y manejo del ambiente.

Ley 156 de 1958); hidrocarburos (Artículo 1 de la Ley 1274 de 2009); infraestructura para servicios públicos (Artículo 4 de la Ley 1742 de 2014); infraestructura de transporte (Artículo 19 de la Ley 1682 de 2013); Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES, (Artículo 1, parágrafo 2 de la Ley 1776 de 2016), entre otras.

- 115. Artículo 107.** “Utilidad Pública e Interés Social, Función Ecológica de la Propiedad. Declárense de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley. Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares. En los términos de la presente Ley, el Congreso, las Asambleas y los Concejos municipales y distritales quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente. Son motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieren constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes: La ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables. La declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales. La ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación. Para el procedimiento de negociación directa y voluntaria, así como el de expropiación, se aplicarán las prescripciones contempladas en las normas vigentes sobre reforma agraria para predios rurales y sobre reforma urbana para predios urbanos. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquiriente o del Ministerio del Medio Ambiente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los cinco (5) años anteriores [...]”.

3.2 Uso y aprovechamiento de los bosques

La propiedad de los recursos naturales es diferente al uso que puedan tener. Esto significa que no se puede utilizar arbitrariamente un recurso natural renovable, sino que el aprovechamiento debe atender a las limitaciones que establecen las normas ambientales y las autoridades públicas, en virtud de la función ecológica de la propiedad. Es por esto que las normas sobre ordenamiento ambiental del territorio, que establecen los usos, son fundamentales para entender los límites del dominio de los recursos naturales renovables y sus servicios, y la función protectora y distributiva de la planeación del suelo (Artículo 2 de la Ley 388 de 1997).

En relación con los usos de los bosques de propiedad pública, es el CNRR el que establece cuáles son las formas de adquirir el derecho a usarlos y aprovecharlos (Artículo 50 y s.s.). Estos modos de adquirir el uso son por ministerio de la ley¹¹⁶, permiso, concesión o asociación. Los bosques privados, en cualquier caso, están sometidos a las normas específicas sobre el aprovechamiento forestal y las limitaciones del ordenamiento ambiental del territorio. En ese sentido, las actividades que se realizan en territorios cobijados bajo alguna categoría de protección ambiental deben ajustarse específicamente a los usos permitidos, condicionados y/o prohibidos.

También, tales actividades deben estar de acuerdo con el instrumento de gestión del área de especial importancia ambiental (AEIA) o plan de manejo¹¹⁷. De este modo, no sólo la delimitación de las áreas impone restricciones al uso de los bosques, sino que el ordenamiento establecido en los PMA también lo hace. Sin embargo, es difícil realizar el seguimiento de estos instrumentos porque cada área tiene un instrumento específico y no todas cuentan con instrumentos actualizados o siquiera adoptados.

En ese contexto normativo debe tenerse en cuenta que buena parte de los ocupantes de tierras boscosas son campesinos que han enfrentado situaciones de violencia, migración forzada y pobreza. Al ser una situación de hecho, en estos casos de ocupación de tierras baldías no media

116. Uso gratuito de los “recursos naturales de dominio público para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros” (Artículo 53, CNRR).

117. Por ejemplo, para PNN, el PMA “[...] es el instrumento dentro de la planificación que orienta las acciones hacia el logro de los objetivos de conservación de cada área, teniendo en cuenta una visión a corto, mediano y largo plazo” (Parques Nacionales Naturales de Colombia, s.f.).

contrato o autorización para el aprovechamiento alguno de los bosques ni otros recursos naturales que lo necesiten, con lo cual la titularidad del uso del bosque, especialmente el que implica su tala, no suele cumplir con los estándares legales ni conocerse el alcance de tales limitaciones ambientales. En consecuencia, se activan las causas jurídicas para iniciar procedimientos sancionatorios y penales por deforestación e invasión de AEIA lo que profundiza su vulnerabilidad.

En cierta medida esta situación ha intentado cambiarse con los *contratos y regularización de derechos de uso*, que adelanta la ANT y que están condicionados por los lineamientos sobre producción sostenible a los que le den el visto bueno las autoridades ambientales. Sin embargo, esta norma únicamente opera para ARF establecidas en la Ley 2 de 1959, lo que deja por fuera otras figuras de protección con zonas ocupadas regularmente. En esos otros casos se mantiene el limbo jurídico de la tenencia de la tierra y la decisión estatal de destinar áreas a la preservación.

En resumen, los bosques en el país, como parte de los recursos naturales renovables, pueden ser o no de propiedad privada, individual o colectiva. Pero, además, su uso y/o aprovechamiento está sujeto a las disposiciones legales, reglamentarias (tales como la obtención de concesiones, autorizaciones o permisos) y las directrices de las autoridades ambientales y que, por lo mismo, son determinantes del ordenamiento del territorio (Ley 2294 de 2023)

4. SERVICIOS AMBIENTALES DE LOS BOSQUES

Desde los años noventa, los servicios ambientales han sido objeto de transacciones comerciales, pero el ordenamiento jurídico aún no establece un régimen específico que determine su naturaleza jurídica y titularidad¹¹⁸.

En principio, el ordenamiento normativo del país no tiene ninguna disposición en la que se establezca que dichos servicios son objeto de apropiación o negociación. No obstante, el impulso de las economías verdes ha logrado incluir en el ordenamiento jurídico incentivos como pago por servicios ambientales y sus mercados. Esta es la razón por la que es posible realizar transacciones comerciales sobre un predio, la madera que produce y la conservación de un determinado bosque, dado el interés que

118. La única sentencia es la C-644 de 2017, que revisa la constitucionalidad del Decreto Ley 870 de 2017 “por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”.

los bienes y servicios (regulación hídrica, conservación de biodiversidad, secuestro de carbono) representan para alguien.

En Colombia los servicios ambientales se han consolidado como un producto de interés para diferentes mercados que requieren de sus beneficios, dentro de los cuales se destacan la regulación del agua dulce y la captura de carbono. Dado que el interés en los servicios ambientales es relativamente reciente, su naturaleza jurídica no fue incluida en el CNRRN, sino en normas especializadas en esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación de reciente creación. En ese sentido, bien podría afirmarse que los servicios ambientales son una categoría jurídica diferente e independiente a la de recursos naturales.

En línea con casi todos los países latinoamericanos, y a diferencia de la República de Ecuador¹¹⁹, en Colombia no existe prohibición alguna sobre las transacciones, particularmente la apropiación, sobre dichos servicios ambientales. En ese sentido, la regulación principal está dada por el Código Civil, en el entendido de que los bosques están adheridos a la tierra y con ellos sus servicios, razón por la cual son de dominio de su dueño. No obstante, la negociación de los servicios ambientales requiere de reglas específicas que permitan establecer criterios de sostenibilidad, información y participación efectiva de las comunidades para establecer estímulos a la conservación confiables y que impulsen soluciones que permanezcan en el tiempo, y el país no las tiene.

A nivel global, la Convención Marco sobre Cambio Climático impulsó la creación del principal esquema de pago por servicios ambientales, que es el de los certificados de carbono, en el que se paga por evitar la liberación de este elemento químico o por absorberlo. Sin embargo, los Estados también han estimulado la conservación por medio de pagos, capacitación y asistencia técnica, entre otras, como contraprestación al compromiso de conservar o restaurar áreas de bosque y vegetación nativa en general, por otras razones, tales como conservación de servicios hídricos o conservación de biodiversidad, entre otros servicios.

119. La Constitución Política de la República del Ecuador prohíbe la apropiación de los servicios ambientales y la obligatoriedad de la regulación por parte del Estado: “Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado” (Artículo 74).

La Evaluación de ecosistemas del milenio (2005)¹²⁰ fue uno de los primeros documentos para caracterizar y definir los servicios ecosistémicos (que en las normas suelen utilizarse como sinónimo de los ambientales)¹²¹, como aquellos beneficios que la gente obtiene de los ecosistemas (Millennium Ecosystem Assessment, s.f.). Allí se dividen en cuatro amplias categorías: aprovisionamiento, como la producción de alimentos y de agua; reglamentación, como el control del clima y de las enfermedades; apoyo, como los ciclos de los nutrientes y la polinización de los cultivos; y cultural, como los beneficios espirituales y recreativos (Capítulo 2).

En esa vía, el Comité Forestal de la FAO (2014) discutió sobre la importancia de las funciones de los ecosistemas y las asimetrías que impiden que su valor económico no se refleje debidamente en el mercado, lo que implica una infravaloración de los ecosistemas que incide en su degradación. Para esto se plantea que pagar por los servicios ecosistémicos puede “corregir este mal funcionamiento del mercado mediante la creación de los incentivos económicos apropiados que permitan la transferencia de recursos financieros de los beneficiarios de los servicios ecosistémicos a aquellos que los ofrecen” (FAO, 2014).

La tendencia global relacionada con la mitigación del calentamiento global impulsó el reconocimiento de la importancia de los servicios ambientales. Por ejemplo, en el año 2015 se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030). Su Objetivo 15 se refiere a detener la degradación de suelos y biodiversidad y, justamente, incluye una meta específica sobre la importancia del cuidado de los ecosistemas terrestres y los servicios que prestan¹²².

120. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) fue convocada por primera vez por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan en el año 2000. Tuvo como objetivo evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano.

121. Decreto 953 de 2013, Artículo 3: “Servicios ambientales asociados al recurso hídrico. Son aquellos servicios derivados de las funciones ecosistémicas que generan beneficios a la comunidad, tales como la regulación hídrica y el control de erosión y sedimentos, que permiten la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Para los efectos de esta norma, entiéndase por servicios ambientales como servicios ecosistémicos”.

122. “[...] Se deberá velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sos-

Pese al impulso internacional que creció con el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, la negociación de los servicios ambientales tiene algunos problemas. De un lado, la valoración económica de los servicios es difícil de determinar. En Colombia, por ejemplo, la relación entre el PSA y el pago de los servicios se realiza según la disponibilidad de recursos, razón por la cual depende de cada proyecto y no de un valor específico del servicio (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2003). En el mismo sentido, la sostenibilidad en el tiempo de estos incentivos no está garantizada y, si el pago no se mantiene, la conservación del ecosistema tampoco. De esta manera, los PSA funcionan más como un tipo de subsidio que como una alternativa productiva.

La legislación del país ha abordado los servicios ambientales desde cuatro perspectivas: las tasas retributivas¹²³; la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia ambiental¹²⁴; el pago por los servicios ambientales; y los mercados de carbono. Todas buscan incentivar la conservación, no obstante las apuestas gubernamentales que mayor impulso en la actualidad buscan armonizar demandas históricas asociadas con la tenencia y propiedad de la tierra con el fortalecimiento del valor de los servicios ambientales, como pasa a describirse.

tenible de los ecosistemas terrestres y de los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales" (Subrayado fuera de texto).

123. La primera referencia normativa llegó con las tasas retributivas, cuyo fin es compensar la contaminación del ambiente como externalidades del sistema productivo, de tal modo que se paga por el servicio de los ecosistemas consistente en recibir contaminantes. Por primera vez se incluyó en el Artículo 18 del CNRNR.

124. Con la Ley 99 de 1993 se estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene funciones para "Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios, y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo" (Art. 5, No. 8). También, con la obligación de disponer 1% de ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales (Artículo 111, Ley 99 de 1993).

5. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES INCENTIVOS A LA CONSERVACIÓN ACTUALMENTE EN COLOMBIA?

El Estado toma las decisiones sobre los bosques mediante diferentes instrumentos de política pública, tales como normas, incentivos económicos e instituciones (Schneider e Ingram, 1990)¹²⁵. En general, el término “incentivo” se utiliza para describir un factor que determina un cambio de conducta hacia un determinado fin. En materia ambiental, los incentivos se utilizan para prevenir, detener, mitigar el daño, o arreglar el causado.

En el ordenamiento ambiental colombiano pueden identificarse tres tipos de incentivos para la conservación de la biodiversidad: tributarios, reglamentarios y económicos. Los incentivos de tipo tributario se refieren a beneficios en el pago de impuestos, tales como descuentos sobre el impuesto de renta o en el predial. Como incentivos reglamentarios para la conservación podrían señalarse aquellas normas sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, las que otorgan autoridad y permiten el control público (o de comando y control) y las penales, que imponen consecuencias al comportamiento lesivo para la naturaleza. Finalmente, dentro de los incentivos económicos se establecen estrategias para que las personas encuentren mayor beneficio económico en la conservación, restauración o restauración de los bosques que en la tala para adelantar cualquier otro tipo de actividades económicas.

No todos los incentivos a la conservación que se están desarrollando actualmente se centran en el pago por servicios ambientales, pero sí en estrategias que permitan consolidar soluciones basadas en la naturaleza (SBN), que le apunten a controlar o reducir la deforestación como medidas de mitigación de emisiones de GEI y control de la pérdida de biodiversidad, tales como proyectos productivos sostenibles, capacitación técnica, aprovechamiento de frutos del bosque, entre otros¹²⁶.

En general, estas soluciones basadas en naturaleza (SBN) incluyen acciones de restaurar y conservar a fin de reducir riesgos y mejorar

125. Para McDonnell y Elmore (1987) son cuatro tipos de instrumentos: además de estos tres mencionados, suman la autoridad. Sin embargo, la propuesta de Schneider e Ingram (1990) se acerca más a las capacidades estatales, sin consideraciones políticas, lo que es central en el análisis de esta investigación.

126. En *El Espectador* publicaron un reportaje sobre cómo funcionan estas iniciativas en el territorio. Allí se encontró que no existe articulación de las iniciativas con las necesidades del territorio para asegurar su sostenibilidad (Lizarazo, 2022).

la resiliencia de los ecosistemas y, con ello, de las personas que habitan y/o se benefician de estos territorios (Samaniego et al., 2021). De esta manera, se asegura la continuidad de los bienes y servicios esenciales para el bienestar humano, tales como la regulación atmosférica y climática, el suministro de recursos naturales, la provisión de hábitat, la oferta de servicios culturales, estéticos y recreativos (Costanza et al., 1997), así como la captura y secuestro de carbono y la provisión de productos maderables y no maderables (Nabuurs et al., 2007).

Por primera vez la Ley 23 de 1973 facultó al gobierno nacional para crear incentivos económicos para estimular la protección del ambiente, seguida por las tasas retributivas que definió el CNRRN. Sin embargo, unos de los primeros incentivos reglamentados para estimular la protección de bosques fueron los certificados de Incentivo Forestal para Reforestación¹²⁷ (CIF de reforestación) y el de Incentivo Forestal para Conservación¹²⁸ (CIF de conservación), que implican un reconocimiento (pago) por los costos directos e indirectos en los que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos, sembrados o ya existentes, respectivamente. Estos, aún se encuentran vigentes, pero no son incentivos eficaces por falta de acción estatal decidida¹²⁹ (Patrimonio Natural, 2014).

Bajo la sombrilla de la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad se han expedido diferentes normas que crean incentivos positivos para la conservación de los bosques, y que hoy representan la principal apuesta gubernamental para revertir los daños ambientales asociados con las demandas de opciones productivas, especialmente en las ARF de Ley 2a de 1959.

Los incentivos a la conservación que actualmente se están implementando con mayor énfasis tienen alcances y naturalezas jurídicas muy diversas. Dentro de los principales incentivos para conservar los bosques amazónicos actualmente se encuentran: i) Pago por servicios ambientales;

127. Creado en la Ley 139 de 1994 “Por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones”. Reglamentado en los decretos 1824 de 1994 y 900 de 1997.

128. Ley 139 de 1994 y el parágrafo del Artículo 250 de la Ley 223 de 1995 “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”, reglamentado por el Decreto 900 de 1997.

129. “Sin embargo, es bien conocido que, a pesar de la demanda por disponer de un incentivo del género, no se ha contado con la voluntad política para su operación efectiva”.

ii) Acuerdos en PNN; iii) Regularización de derechos de uso de baldíos inadjudicables; iv) Proyectos para constituir y negociar certificados de carbono; v) Concesiones forestales campesinas. Su aplicación y éxito dependen de diversos factores, como tener la propiedad privada de un predio cubierto de bosques, poseerlo, ocuparlo regularmente o ser arrendatario; la categoría de protección ambiental en la que se encuentre el predio; el presupuesto existente y la duración de los proyectos, y perspectivas de los proyectos asociados, entre otros.

Como se verá, los principales desafíos de los incentivos a la conservación tienen que ver con que existe un interés sin antecedente en el país por conservar los bosques en pie tanto como sea posible, incluso en zonas en que la destinación y vocación del suelo permite otros desarrollos productivos. En contraposición, las economías ilícitas, que van de la mano con el financiamiento de grupos armados organizados, avanzan en formas sofisticadas y multicrimen, en las que se involucra a las comunidades locales y se mezclan con economías lícitas como el ganado, la minería artesanal y los cultivos, entre otras.

Es importante reconocer que ninguno de los incentivos, hasta ahora creados, constituye reconocimiento alguno de derechos sobre la tierra o su promesa. La única propuesta en ese sentido es la relativa a los “títulos verdes”, que busca modificar la prohibición de rango legal de adjudicación de baldíos (Decreto ley 2811 de 1974), principalmente en las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 tipo B y C, de tal manera que se promueva el acceso a las tierras respetando las limitaciones ambientales de las ARE. En la actualidad avanza el debate de esta iniciativa legislativa en el Congreso (Proyecto de ley 096 de 2023).

En lo que sigue, se presentará la descripción de los incentivos a la conservación más impulsados en la actualidad por el Estado.

5.1 Pago por servicios ambientales (PSA)

Como ha sido mencionado, este incentivo económico consiste en que el Estado realiza un pago a un particular como contraprestación a las acciones que contribuyan a la conservación. El PSA, específicamente, reconoce que los propietarios, poseedores y ocupantes de un predio incurren en costos por conservar o recuperar áreas de importancia ambiental (CONPES 3886 de 2017). Desde un enfoque teórico, los PSA suponen que tanto los beneficiarios de los servicios ambientales como quienes los cuidan están en capacidad de acordar soluciones “de mercado por medio

de un pago que promueva la provisión eficiente del servicio” (Schomers y Matzdorf, 2013).

Pese a estar en mejor posición para cuidar los ecosistemas que proveen los servicios que pueden generar interés en distintos actores de la sociedad, las poblaciones rurales, en general, tienen pocos incentivos para proteger las AEIA. Esto es así porque no tienen otros modos de generar los ingresos que suelen tener a partir de actividades agropecuarias o cultivos de uso ilícito (CONPES 3886, 2017). En el caso de las comunidades indígenas se ha resaltado su especial vínculo con la naturaleza, el que ha consolidado sus modelos de desarrollo local sostenibles (Corte Constitucional, 2016).

Dentro del ordenamiento jurídico, los PSA financiados por recursos públicos se establecieron en el marco de la Ley 99 de 1993, en los artículos 108 (modificado por el Artículo 174 de la Ley 1753 de 2015) y 111 (modificado por el Artículo 106, Ley 1151 de 2007 y el Artículo 210 de la Ley 1450 de 2013).

Este último Artículo 111 establece que los departamentos y municipios deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales y regionales o para financiar esquemas de PSA. Las autoridades ambientales deben definir dónde se deben implementar. Esta norma fue reglamentada por el Decreto 953 de 2013 (compilado en el Decreto 1076 de 2015, decreto único reglamentario del sector ambiente), y en su Artículo 9° establece cinco elementos mínimos: i) la selección de predios objeto del incentivo¹³⁰; ii) el valor

130. “Selección de los predios objeto del incentivo. Una vez seleccionados los predios con base en los criterios establecidos en el Artículo 5°, las entidades territoriales deberán tener en cuenta las siguientes directrices: a) Se priorizará la aplicación del incentivo a la conservación de las coberturas vegetales naturales; b) Se privilegiarán los predios de propietarios y poseedores regulares de menores ingresos; c) Se otorgará el incentivo de pago por servicios ambientales hasta para un máximo de cincuenta (50) hectáreas. Se podrá otorgar el incentivo a áreas adicionales, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo establecido en el literal anterior y que no sea viable su compra; d) Se priorizarán los predios que a partir de su uso actual y en ausencia del esquema de pago por servicios ambientales, presenten un mayor riesgo futuro de deterioro; e) Para el reconocimiento del incentivo en el caso de recuperación y restauración de predios, se exigirá acreditar que los predios seleccionados no estuvieron cubiertos de ecosistemas naturales en los últimos cinco (5) años”.

del incentivo a reconocer¹³¹; iii) la formalización de los acuerdos¹³²; iv) el seguimiento¹³³; y, el registro de los esquemas de pago por servicios

-
- 131.** “Valor del incentivo a reconocer. Para la determinación del valor único del incentivo a reconocer en cada área de importancia estratégica, en dinero o en especie, la entidad territorial tendrá en cuenta los siguientes elementos: a) El costo de oportunidad, que servirá como punto de referencia, se calculará para las actividades productivas más representativas en las áreas de importancia estratégica, para lo cual se utilizarán alguna de las siguientes opciones: i) El equivalente a los beneficios económicos netos que se generan por el uso del suelo en las actividades productivas antes señaladas, o ii) El valor de la renta de la tierra, para las actividades productivas antes señaladas; b) Para la determinación del máximo valor anual del incentivo a reconocer por hectárea, se seleccionará el menor costo de oportunidad promedio del área de importancia estratégica, calculado a partir de alguna de las opciones anteriormente mencionadas. Este valor no podrá superar el 15% del avalúo comercial promedio por hectárea en conservación de los predios ubicados en el área de importancia estratégica. Será más costo eficiente la aplicación del incentivo en la medida que cubra una mayor cantidad de área a un menor valor; c) A partir de la estimación anterior, el valor máximo del incentivo a reconocer anualmente por hectárea será de la siguiente manera: hasta el 100% del valor del incentivo para áreas menores o iguales a 50 hectáreas. Para las siguientes 50 hectáreas se aplica hasta el 75% del valor del incentivo, y para áreas que superen las 100 hectáreas se aplica hasta el 50% del valor del incentivo”.
- 132.** “Formalización de acuerdos. Los acuerdos establecidos en el marco del esquema de pago por servicios ambientales se formalizarán a través de contratos que contengan como mínimo lo siguiente: a) El nombre, identificación y dirección del beneficiario del incentivo; b) El número de matrícula inmobiliaria y cédula catastral del predio; c) El valor del incentivo, en especie o en dinero, el cual corresponderá al valor establecido para el área de importancia estratégica que estará consignado en los documentos de soporte respectivos y que harán parte integral del contrato; d) Periodicidad del pago. Para cada pago el beneficiario del incentivo presentará el certificado de libertad y tradición del predio debidamente actualizado o acreditar la condición de poseedor regular de acuerdo con el artículo 764 del Código Civil; e) La descripción, alinderación y extensión del área objeto del incentivo que se pretende conservar o recuperar; f) El uso del suelo acordado dentro del predio, incluyendo el uso sostenible de las áreas no cubiertas con el incentivo; g) Las acciones de administración y custodia en las áreas beneficiadas con el incentivo que debe asumir el propietario o poseedor regular; h) El término del contrato, el cual será hasta por cinco años; i) Las multas en caso de incumplimiento parcial o total de las obligaciones a cargo del beneficiario; j) Las garantías a que haya lugar; k) La terminación unilateral del contrato por incumplimiento de las obligaciones a cargo del beneficiario.” (subrayado fuera de texto).
- 133.** “Seguimiento. Las entidades territoriales deberán efectuar seguimientos periódicos con el fin de verificar el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales. En todo caso, previo al pago del incentivo, dichas entidades deberán realizar la verificación del uso acordado del suelo en los predios objeto del incentivo y demás obligaciones pactadas”.

ambientales¹³⁴. Esta reglamentación únicamente beneficiaba a propietarios o poseedores regulares, lo que excluía una amplia parte del campesinado.

Sin embargo, a propósito de la implementación de los puntos 1¹³⁵, 4¹³⁶ y 6¹³⁷ del Acuerdo Final de Paz (2016), fue expedido el Decreto ley 870 de 2017 “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”. La norma regula los PSA y menciona “otros estímulos establecidos en la ley que pueden otorgar personas públicas o privadas”, sin que haya realizado ningún desarrollo normativo sobre esto último. Este decreto legislativo está motivado en el incremento de cultivos de uso ilícito en áreas ambientalmente estratégicas, así como la tala ilegal de bosques naturales y la consecuente necesidad de desarrollar nuevas alternativas económicas para mejorar la calidad de vida de las comunidades para detener el deterioro ambiental.

La definición de los PSA establece que el titular del pago (que puede ser en especie o dinero) es quien realice las acciones de mantenimiento de los servicios ambientales en ecosistemas ambientalmente estratégicos con presencia de cultivos de uso ilícito, conflictos por usos del suelo, específicamente “los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa” (Artículo 4)¹³⁸. En ese sentido, el

134. “Registro de los esquemas de pago por servicios ambientales. Los esquemas de pago por servicios ambientales financiados deberán registrarse ante la autoridad ambiental de la jurisdicción donde esté ubicada el área estratégica, una vez perfeccionados los contratos”.

135. En el numeral 1.1.10 se establece el desarrollo de programas para el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, tales como los PSA; así mismo, que el Gobierno nacional creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real.

136. Plantea el desarrollo de mecanismos de interlocución directa con las comunidades en las áreas de Parques Nacionales Naturales para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos ilícitos (N. 4.1.4.).

137. El numeral 6.1.12.2 incluye el enfoque étnico, reconociendo para ello las prácticas territoriales ancestrales, usos y costumbres de los pueblos étnicos.

138. El CONPES 3886 (2017, p. 36) define el “ocupante” como: “(i) Quienes así sea de manera sumaria acrediten una posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida conforme a las disposiciones del Código Civil; (ii) quienes ocupando predios baldíos acrediten las calidades y condiciones para ser sujetos de adjudicación conforme lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 o la norma que la sustituya; (iii) quienes ocupan predios ubicados en áreas de protección y manejo especial; (iv). Quienes sean integrantes de los grupos

reconocimiento económico no está relacionado con la propiedad del bosque, el servicio o la tierra.

Además, en lo que a territorios indígenas se refiere, esta norma define que los PSA están sujetos al derecho mayor, derecho propio y ley de origen, las funciones ambientales de las autoridades indígenas y a la garantía de sus derechos fundamentales (Artículo 3). La regulación específica queda a cargo del MADs, lo que aún no sucede. En relación con los pueblos comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo rom, el Decreto ley sólo menciona que pueden ser beneficiarios de los incentivos.

El Decreto ley 870 fue analizado en la Sentencia C-644 de 2017, con el propósito de que la Corte Constitucional se pronunciara sobre la conexidad objetiva entre dicha norma y la facilitación y el aseguramiento de la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo de Paz de 2016. Entre otras cosas, el fallo destacó que el PSA es una herramienta para internalizar en la sociedad el valor y bienestar que generan. También, la Corte señala que, al tratarse de acuerdos de voluntades, los PSA son contratos “en donde se indica el objeto, se definen las acciones, su periodicidad, los parámetros del incentivo, las obligaciones de las partes, e incluso las causales de incumplimiento”.

Para fortalecer la apuesta por los PSA como incentivos para conservar, el documento CONPES 3886 de 2017¹³⁹ estableció los lineamientos de política y programa nacional de PSA para la construcción de paz, a fin de consolidar los incentivos como instrumentos complementarios para la gestión ambiental y el desarrollo productivo sostenible en el país. Además, el Artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 modificó el Artículo 108 de la Ley 99 de 1993 —que trata sobre la adquisición de áreas destinadas a la conservación— para incorporar la financiación de los PSA y otros incentivos económicos.

étnicos que se encuentren en áreas tituladas a comunidades indígenas y afrocolombianas, o en procesos en trámite de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos indígenas y consejos comunitarios, procesos de restitución de derechos territoriales de los pueblos étnicos, y en general, en territorios ancestrales, poseídos o utilizados tradicionalmente, protegidos mediante el Decreto 2333 de 2014”.

- 139.** Una de las principales apuestas de este CONPES para la Amazonia es alcanzar 55.000 h bajo PSA de conservación de sumideros de carbono, de las cuáles 25.000 se realizan a través de Visión Amazonía, también conocido como Incentivo forestal amazónico.

El CONPES definió que el MADS, con el apoyo técnico de las autoridades ambientales, debería elaborar los lineamientos con criterios para identificación, delimitación y priorización de las áreas y ecosistemas de interés estratégicos susceptibles de implementar PSA, enfocado en tres modalidades de PSA: (i) conservación de servicios hidrológicos; (ii) conservación de la biodiversidad; y (iii) conservación de sumideros de carbono. Actualmente, tales criterios se ven reflejados en el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y la Guía técnica para el diseño e implementación del Proyecto Tipo de PSA para la modalidad hídrica.

Adicionalmente, dicho CONPES define que los PSA deberán ser incorporados en la política pública para la sustitución de cultivos de uso ilícito, de tal manera que “se establezcan los roles y recursos para llevar a cabo los procesos de sustitución y desarrollo alternativo en áreas de importancia ambiental y aquellas con regulación en el uso del suelo”. Lo anterior, también busca contribuir a la restauración de las áreas de importancia ambiental.

El Artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, estableció los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y otros incentivos para la conservación en áreas de dominio público, que fueron reglamentados por el Decreto 1998 de 2023. Estos pueden implementarse en “el marco de los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador reparador”, en predios de víctimas del conflicto armado.

Pese a la copiosa normativa en la materia, no existe un sistema de información pública nacional en la cual se pueda conocer el número de los PSA, sus resultados y problemas. Esto implica que no es posible hacer veeduría ciudadana sobre sus impactos en los municipios, corporaciones autónomas, e incluso en el sistema de justicia transicional, ni a nivel nacional, lo que resulta en una enorme barrera para la participación de la ciudadanía y la evaluación de la pertinencia del gasto público¹⁴⁰, su impacto

140. “Por otro lado, debido al escaso desarrollo de sistemas de medición y monitoreo, son pocos los proyectos de PSA donde se hayan evaluado resultados que sirvan de sustento para validar que las inversiones realizadas generan los efectos ambientales y sociales deseados. Esto conlleva a fallencias en la medición del impacto de los incentivos económicos como medio para lograr mejoras ambientales. Según el Fondo Acción Fundepúblico y WCS (2016), en muchos casos los PSA no se enfocan en el resultado de política deseado, sino en el cumplimiento de los compromisos contrac-

en la deforestación o la incidencia en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios. Tal situación, además, se evidencia en el CONPES 3886, en el que se busca la creación de un registro de los PSA financiados con recursos públicos; no obstante, no existe un mecanismo de consulta nacional.

5.2 Acuerdos voluntarios para la conservación

Uno de los conflictos ambientales en AEIA más antiguos, es la ocupación y propiedad de comunidades campesinas en las áreas de PNN. A lo largo de la última década, la Unidad Administrativa de PNN, autoridad ambiental de estas áreas, ha implementado diferentes estrategias y programas para manejar estas situaciones, marcadas por enfoques fuertemente conservacionistas y que, recientemente, han venido incorporando participación de las comunidades locales.

De este modo, se han consolidado los denominados Acuerdos voluntarios para la conservación, que buscan impulsar sistemas sostenibles en las fincas para mejorar la conectividad ecológica y la salud de los sistemas hídricos y, simultáneamente, contribuir al buen vivir de las familias campesinas. Fueron creados por el Artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, ley del plan de desarrollo del gobierno de Iván Duque, como un instrumento para incentivar la conservación de las áreas protegidas habitadas por población campesina en condición de vulnerabilidad. Estos acuerdos se han

tuales. El escaso desarrollo de sistemas de medición y monitoreo impide que los ejecutores de PSA brinden información a los diversos sistemas de información del país, como el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). La consolidación de la información en este tipo de sistemas brinda transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, además, genera confianza entre los actores que participan de estos esquemas. Aunque los PSA no son los únicos instrumentos para la gestión ambiental en el país que tienen falencias para el seguimiento de las inversiones, su naturaleza, en muchos casos voluntaria y con el uso de recursos públicos, implica que la información debe estar consolidada, disponible y accesible". El diagnóstico de mercados ambientales (Fondo Acción, Fundepúblico y WCS, 2016) encontró que entidades, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las autoridades ambientales, carecen de instrumentos de sistematización y bases de datos. Además, la información está almacenada en archivos físicos que únicamente investigadores e interesados en procesos puntuales pueden revisar y sistematizar. En la medida en que los proyectos no cuentan con herramientas para su sistematización, se pierde la oportunidad de conocer sus alcances, de replicarlos e integrar más actores para aumentar la cobertura y los recursos económicos" (CONPES 3886, 2017, p. 25).

implementado principalmente en PNN¹⁴¹ y su objetivo general es materializar la formulación e implementación participativa de instrumentos, programas y proyectos desde una perspectiva de conservación activa que supere la meramente represiva.

En los acuerdos de conservación se incluyen múltiples apuestas de desarrollo productivo compatibles con los usos de las áreas protegidas. Esto mismo ha dado lugar a diferentes tipos de acuerdos para la conservación de los PNN: i) acuerdos para la relocalización; ii) ecoturismo; iii) ecoturismo y educación ambiental para la conservación; iv) educación ambiental para la conservación; v) sustitución PNIS; vi) restauración ecológica participativa y vi) sistemas sostenibles para la conservación.

Dentro de la gama de incentivos para conservar áreas naturales, los acuerdos han demostrado ser un instrumento eficaz. Según el informe de Parques Cómo Vamos (2023)¹⁴², existe una notable correlación entre la reducción de la deforestación y los acuerdos. No obstante, la falta de regulación sobre su naturaleza, alcance y formalidades (contrato o acto administrativo) genera problemas de seguridad jurídica e incertidumbre sobre la sostenibilidad futura de los resultados de la implementación de los acuerdos, así como el cumplimiento de los acuerdos por parte de gobiernos futuros¹⁴³.

Adicionalmente, no es claro cuándo y en qué condiciones interactúan los acuerdos de conservación con otros incentivos que podrían operar en los PNN u otras autoridades ambientales, tales como los proyectos de certificados de carbono o PSA. Tampoco existe un registro nacional, lo que

141. Si bien los acuerdos de conservación se establecieron en la ley para áreas protegidas, lo cierto es que se han implementado en ARF de Ley 2 de 1959, aun cuando estas no lo son (Instituto SINCHI, 2021).

142. Informe PCV. Escobar & Peñaloza (2023).

143. “Construir una visión institucional y definir claramente las responsabilidades. Contar con información para diseñar, implementar y monitorear los acuerdos. La regulación de los usos de la economía campesina en las áreas protegidas. La implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) como un mecanismo de retribución en los acuerdos con las comunidades campesinas. La reubicación de familias fuera de las áreas protegidas como parte de los acuerdos con las comunidades campesinas. Concretar la celebración de contratos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. Aprovechar el abanico amplio de alternativas productivas sostenibles en las áreas protegidas. Proveer garantías de seguridad para desarrollar los acuerdos con las comunidades campesinas. Generar confianza en las instituciones del Estado y fortalecer el diálogo social” (Parques Cómo Vamos, 2023).

dificulta hacerle seguimiento y control ciudadano a esta iniciativa. En ese sentido, la eficacia de la estrategia requiere fortalecimiento para que los acuerdos sean regulados, públicos, sostenibles y logren en el tiempo transformar la compleja realidad de las comunidades rurales en las áreas protegidas, así como los factores de degradación de la estructura, conectividad y funcionalidad de los ecosistemas protegidos por la presencia campesina.

5.3 Regularización de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables en ARF de Ley 2 de 1959

Esta figura es la principal apuesta agraria para armonizar los derechos del campesinado con las metas de reducción de la deforestación y manejo sostenible de los bosques en ARF de Ley 2. La regularización del uso de las ARF incentiva la conservación del bosque porque las limitaciones al uso establecidas en la zonificación de estas ARF son una condición básica que los ocupantes deben respetar para mantener el reconocimiento de los derechos a utilizar los bosques y los recursos del baldío. De esta manera, la ocupación está condicionada a la conservación.

Inicialmente, la ocupación campesina en estas ARF fue regulada por el Acuerdo 58 de 2018, modificado por el 118 de 202 de la ANT, y que estableció la obligatoriedad de suscribir contratos con el Estado para el uso de los baldíos. De este modo, se mantiene el dominio del Estado sobre el predio, al tiempo que también se reconoce la ocupación y el uso por parte de los campesinos. Actualmente, el Acuerdo 315 de 2023 de la ANT regula el procedimiento administrativo para el reconocimiento de los derechos de uso, y que reemplazó a los contratos ya mencionados.

Uno de los desafíos actuales para la eficacia de la regularización de los derechos de uso en ARF de Ley 2 como incentivo para conservar, es que es imprescindible la concurrencia y coordinación (Constitución Política, Artículo 280) de las funciones entre la ANT y las CAR, porque estas entidades tienen competencias diferentes pero complementarias: la primera sobre lo agrario, la segunda sobre los usos del bosque. Así, debe garantizarse que los proyectos productivos, compatibles con el uso de las tierras de las ARF, deben ser suficientes para garantizar una vida digna a los ocupantes.

En todo caso, la regularización de la ocupación, así como la sola titulación (en el caso de la propuesta de los “títulos verdes”) por sí solas, son insuficientes para obtener la mejora de las condiciones de vida de los

campesinos. Por esto, el Estado debe formular planes, proyectos y estrategias que procuren un desarrollo local sostenible de los territorios de manera integral, lo que permitiría atender las necesidades específicas de las personas que habitan las AEIAE.

Esta figura ha despertado un gran interés en el actual gobierno. Incluso ha sido utilizada como una forma de garantizar derechos de restitución para ocupantes de baldíos en ARF de Ley 2 de 1959 cuando el MADS ha negado la sustracción¹⁴⁴. Sin embargo, la regularización de derechos de uso no ha tenido una acogida masiva porque buena parte de las luchas campesinas buscan el reconocimiento de la propiedad privada de la tierra. Además, porque estas reglas de uso condicionan las actividades permitidas a las limitaciones ambientales de las áreas sin garantías sobre la suficiencia para mantener los ingresos regulares.

Por último, es importante señalar que tampoco existe un sistema de monitoreo y seguimiento público que permita evaluar el impacto de la medida en los objetivos de conservación y desarrollo social, según la zonificación ambiental del ARF.

5.4 Mercado de certificados de carbono

Los mercados de carbono son fundamentalmente un tipo de pago por servicios ambientales en la medida en que se abona por evitar que se liberen a la atmósfera emisiones de carbono o porque se capturen. Ese “secuestro” de carbono se traduce en un derecho patrimonial que equivale a un monto pagable, representado en título valor denominado certificado de carbono¹⁴⁵. Cada uno de estos certificados representa una tonelada de carbono secuestrada¹⁴⁶.

144. Unidad de Restitución de Tierras URT. Circular DJR 003 de 2023.

145. También denominados créditos o bonos.

146. “Los mercados de carbono son mecanismos de compra, venta e intercambio de certificados de carbono, cuyo objetivo es crear incentivos económicos para la reducción costo-efectiva de emisiones de GEI. Mediante la oferta y demanda, estos mercados asignan un valor económico al carbono, el cual puede ser comprado y vendido por particulares, empresas o países. La demanda se apalanca usualmente mediante el establecimiento de límites voluntarios u obligatorios sobre la cantidad de emisiones permitidas o mediante el establecimiento de incentivos financieros. La oferta surge en diversos sectores, tales como los proyectos de energía renovable, eficiencia energética, procesos químicos eficientes en industrias, transporte de bajas emisiones, gestión de residuos orgánicos o proyectos REDD+, entre otros” (Fondo Mundial Para La Naturaleza (WWF), et al. (2024).

Estos mercados fueron creados en el marco de los artículos 3 y 6 del Protocolo de Kioto (1997, pero entró en vigor en 2005), aprobado por la Ley 629 de 2000. En este instrumento internacional se desarrolla el concepto de mecanismo de desarrollo limpio, que busca que países desarrollados financien las iniciativas de mitigación de las emisiones de países en desarrollo a cambio de constituir certificados de carbono que pueden utilizar para reducir sus metas de emisiones.

En el año 2005, a propósito de la CMNUCC, se evidenció la importancia de considerar a los bosques como una variable imprescindible en la lucha contra el cambio climático y se definió la sigla REDD+ (Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques), para nombrar el marco de acción para la conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono¹⁴⁷. Esto fue impulsado por el Artículo 6 del Acuerdo de París.

En Colombia, estos mercados pueden utilizarse para tres finalidades: i) reducir la propia huella de carbono; ii) cumplir obligaciones legales¹⁴⁸ o iii) para optar a pagos por resultados, tal como la solicitud de la no causación del impuesto al carbono (Fondo Mundial Para La Naturaleza -WWF-, et al. (2024), o los proyectos que permiten reducir la deforestación¹⁴⁹.

En el país existen dos tipos de mercados de carbono: los obligatorios¹⁵⁰ o regulados y los voluntarios. Los primeros se establecen en normas nacionales o internacionales para obligar a ciertos actores a contribuir con los objetivos de reducción de las emisiones de GEI. Los segundos responden a objetivos ambientales, principalmente de particulares y empresas,

147. “REDD+. Es un mecanismo internacional de mitigación enmarcado en las decisiones de la CMNUCC, cuyo objetivo es reducir las emisiones y remover los GEI a través de la implementación de las actividades de reducción de emisiones por deforestación, degradación forestal y otras actividades forestales” (Resolución 1447 de 2018, MADS).

148. Algunos de estos mercados obligatorios son los creados bajo el Protocolo de Kioto (MDL o Implementación Conjunta), los mercados bajo el Acuerdo de París (aún en proceso de negociación), el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) o los Sistemas de Comercio de Emisiones (SCE).

149. Para establecer estos resultados, se utiliza información del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) establecido en el Decreto 1655 de 2017, para generar las cifras oficiales de reducción de emisiones del país.

150. Estos mercados se regulan principalmente por el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión, establecido en la Ley 1931 de 2018.

que adquieren certificados para compensar o contribuir a las reducciones de emisiones de GEI. Sin embargo, estos mercados son objeto de profundo cuestionamiento por sus impactos en los derechos de las comunidades locales, con quienes se desarrollan los proyectos.

Dado el impacto de la deforestación en los compromisos climáticos del país, el interés público se concentra en mantener los bosques amenazados en pie, lo que se traduce en toneladas de carbono dejadas de emitir. Entonces, lo que se negocia es el servicio que presta el bosque al mantener el carbono capturado en su biomasa¹⁵¹. Por esta razón, bajo las normas vigentes, la propiedad de los servicios determina la legitimidad de quien puede obligarse en un contrato a evitar la liberación de carbono, en este caso, por la tala de los bosques.

La constitución de certificados de carbono se realiza mediante proyectos directos u ofertas públicas de proyectos estructurados a partir del cumplimiento de ciertos requisitos. El proceso contractual es complejo. Se requiere suscribir un contrato de mandato con una empresa desarrolladora del proyecto, la que fija el precio de los créditos. Este contrato se rige por cláusulas civiles y, hasta el momento, el Estado no cuenta con regulación alguna sobre el procedimiento, requisitos y obligaciones de los mandantes y mandatarios para el caso particular del carbono, ni su naturaleza jurídica, apropiabilidad, entre otras condiciones fundamentales para la negociación¹⁵².

Desde distintas voces de la sociedad civil se ha llamado con urgencia a regular este procedimiento porque están involucradas fuertes relaciones con los territorios marcadas por la vulnerabilidad y el conflicto, así como el derecho colectivo al ambiente, todos asuntos de orden público.

También, una calificadora verifica que el proyecto cumpla con los requisitos técnicos de captura de CO₂ (tales como altura y diámetro de árboles, especie, clima, suelo, entre otros) para que pueda negociarse en

151. En el mundo se mueven distintas iniciativas de financiamiento climático que buscan abrir otros mercados de pago por servicios ambientales, tales como los de oxígeno, captura de metano, TES verdes, entre otros.

152. No es claro si estos contratos, al ser suscritos entre una autoridad étnica, que son autoridades públicas, implicarían un cambio en la naturaleza civil del contrato y, en consecuencia, la jurisdicción natural de los litigios. Esto, en el caso de que no exista cláusula sobre arbitraje, porque esta implica que el litigio, se resuelve con jueces “privados”, lo que puede ser una desventaja estratégica para las comunidades frente a las obligaciones que puedan resultar contrarias a sus intereses colectivos.

bolsa (Fondo Mundial Para La Naturaleza (WWF), et al. (2024). Una vez el desarrollador o promotor de la idea recibe los certificados según la calificación del proyecto, contacta a los intermediarios (corredores de bolsa) para la negociación de los créditos. Además, el proyecto debe incluirse en el Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero (RENARE) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, 2003). para el monitoreo, reporte y verificación, lo que busca hacer pública la información de los proyectos y evitar el doble conteo de emisiones reducidas¹⁵³.

Algunos de los problemas de los mercados de carbono que aquejan a las comunidades son los siguientes:

- *Ausencia de regulación específica de la propiedad de los servicios ambientales.* exclusivamente por las normas civiles. Como se expuso en los capítulos anteriores, la relación entre el bosque y la propiedad de la tierra es inseparable. Quien es dueño de la tierra, es dueño del bosque y sus servicios. En ese sentido, la actual negociación de los servicios ambientales en el marco de los mercados de carbono, que pertenecen al Estado (dominio eminente), y que son de utilidad pública e interés general (Artículo 1, Decreto ley 2811 de 1974), no da lugar a la intervención del Estado. Además, no es claro el panorama de las comunidades locales ante el incumplimiento de los contratos y las posibles sanciones o indemnizaciones a las que se puedan llegar a ver sometidos.

En ese mismo sentido, surge la duda de si el Estado puede —y estaría interesado— en participar del mercado de carbono con sus baldíos en áreas de protección ambiental tales como ARF o PNN, para lo que es necesario evaluar los riesgos económicos y sociales de una decisión de ese tipo.

153. “Evitar doble contabilidad. Se refiere a la prohibición de la asignación de un resultado de mitigación de GEI contabilizado en toneladas de CO₂e en los siguientes escenarios: 1. Una tonelada de CO₂e es contabilizada más de una vez para demostrar el cumplimiento de una misma meta de mitigación de GEI. 2. Una tonelada de CO₂e es contabilizada para demostrar el cumplimiento de más de una meta de mitigación de GEI. 3. Una tonelada de CO₂ es utilizada más de una vez para la obtención de remuneraciones, beneficios, o incentivos. 4. Una tonelada de CO₂e es verificada, certificada o acreditada a través de la implementación de más de una iniciativa de mitigación de GEI” (Resolución 1447 de 2018, MADS).

- Riesgos asociados con la concentración de los proyectos en tierras de propiedad privada consolidada. Otro problema importante tiene que ver con que los desarrolladores de los proyectos buscan principalmente áreas en las que exista seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que en Colombia está marcada por grandes concentraciones y profundas desigualdades socioeconómicas¹⁵⁴ (DANE, 2022). De este modo, los intereses están centrados en grandes propiedades consolidadas que se encuentren cubiertas de bosque y cuyos servicios ambientales cuentan con cierta seguridad de ser mantenidos en el tiempo, interés que recae principalmente en resguardos indígenas, consejos comunitarios y grandes propietarios.

Por otra parte, que el mercado de carbono tenga características de bonanza por sus altos réditos y flujo de capitales asociados con grandes propiedades, puede incentivar la concentración de la tierra y el desplazamiento de campesinos poseedores. Incluso, si los estímulos son suficientes existe el riesgo de corrupción y extorsión, entre otros.

- Interferencias culturales perjudiciales. Los grandes flujos de capital que están ingresando a los territorios provenientes del mercado voluntario de carbono¹⁵⁵ plantean desafíos frente a la amenaza que puede significar el desplazamiento de la producción alimenticia en las chagras por la compra de alimentos, así como para aumentar las hectáreas de bosque en pie negociables¹⁵⁶. La Corte Constitucional estableció la necesidad de la consulta previa para reducir su impacto en los territorios étnicos (Sentencia T-248 de 2024).
- Ausencia de regulación doméstica de las llamadas salvaguardas ambientales y sociales de acuerdo con el sistema doméstico de

154. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf

155. <https://www.caracoltv.com/los-informantes/como-los-bonos-de-carbono-transformaron-la-economia-de-la-arara-cuara-y-la-amazonia-pr30>

156. Barragán et al. (2023). *Bonos de carbono, un mercado ambiental que amenaza a los pueblos indígenas*. En: <https://www.dejusticia.org/litigation/bonos-de-carbono-y-gobierno-indigena/>. En el mismo sentido, ver: Centro latinoamericano de Investigación periodística, La Liga contra el Silencio, Mongabay Latam y Rutas del Conflicto (2022). *Indígenas negocian bonos de carbono en desventaja y sin respaldo estatal*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2022/09/indigenas-negocian-bonos-de-carbono-en-desventaja-y-sin-respaldo-estatal-en-colombia/>.

protección y garantía de derechos fundamentales. Esta categoría fue creada en la COP 16 de Cancún (2010) del CMNUCC para establecer las condiciones mínimas de protección de derechos humanos y ambientales de los proyectos REDD+, dentro de los cuales están los mercados de carbono. No obstante, aún no se armoniza con la jurisprudencia constitucional del país, lo que desconoce el fuerte marco jurídico de protección de los derechos fundamentales de las comunidades locales.

Tabla 4
Salvaguardas sociales y ambientales de proyectos REDD+

Salvaguarda	Texto (CMNUCC, COP 16, Apéndice I)
a)	La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia.
b)	La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales.
c)	El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
d)	La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión.
e)	La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales.
f)	La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión
g)	La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

Fuente: elaboración propia, con base en Rey et al. (2013).

En ese sentido, la ausencia de regulación específica sobre la verificación de las salvaguardas no exime a las autoridades públicas de su deber de protección de los DDHH, tal y como sucede con los derechos de acceso a información, a seguridad alimentaria, a la vida digna, entre otras (Fondo Mundial Para La Naturaleza -WWF-, et al. (2024)).

- Volatilidad del mercado en relación con las expectativas de las comunidades. Es importante mencionar que el valor de los créditos puede variar con el tiempo y según las circunstancias de mercado que lo rodeen.
- Ausencia de información y participación. Otro problema es que no se realiza un proceso formativo ni participativo previo para que la comunidad sea informada apropiadamente del funcionamiento de los proyectos, los certificados y el comportamiento de los mercados.
- Dificultad en el seguimiento de capitales. Al ser transacciones sin intervención estatal, no existe reglamentación sobre cómo y ante quien deben reportarse los dineros del mercado voluntario de carbono. Esto genera grandes riesgos de lavado de activos.

La falta de intervención por parte del Estado ante las amenazas del funcionamiento actual de los mercados de carbono puede permitir la violación de derechos humanos y configurar responsabilidades internacionales para el país en la materia, tal y como lo muestra la investigación *Los mercados de carbono en Colombia: entre los problemas de capacidad estatal y la judicialización verde* (Ceballos, 2025), que también hace parte de esta colección. Por esto, y por la creciente conflictividad local, el Estado debe impulsar medidas integrales que permitan un funcionamiento sin daño a las comunidades locales del mercado voluntario de carbono.

5.5 Concesiones forestales campesinas

El Artículo 209 del CNRRN establece la obligatoriedad de la sustracción en las ARF si se requiere cambiar el uso del suelo para actividades de utilidad pública e interés social o que impliquen remoción del bosque. Dicho artículo establece también que se pueden otorgar concesiones sobre el uso de baldíos “desprovistos de bosques”, aún dentro de área de reserva forestal a fin de que el concesionario establezca bosques artificiales (cultivos forestales, bosques con especies foráneas aprovechables) y los pueda aprovechar.

Las concesiones, según el CNRRN, son uno de los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables (artículos 50 y

s.s.)¹⁵⁷. Estas se otorgan en los casos expresamente previstos por la ley, bajo las condiciones que se establezcan. Esta figura no ha sido objeto de reglamentación.

Sin embargo, la Ley 2294 de 2023, que contiene el plan de desarrollo del actual gobierno, creó las concesiones forestales campesinas (Artículo 55) para incentivar el “uso de los bosques y la biodiversidad” en las ARF de la Ley 2. Esto con el fin de “conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida”, por medio de actividades de rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, principalmente en los núcleos activos de deforestación, de acuerdo con los usos establecidos en el ordenamiento de las ARF.

Quienes se benefician de este incentivo son las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo de Paz (2016) y la política de paz total (Ley 2272 de 2022), que habiten en las ARF de Ley 2a de 1959, y se comprometan con la conservación del bosque.

Los contratos de concesión campesina serán otorgados hasta por treinta (30) años prorrogables por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con las obligaciones contractuales y de protección ambiental contenidas en las normas¹⁵⁸. El MADS, dentro del año siguiente a la expedición del PND, debe fijar los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las concesiones forestales campesinas, pero serán entregadas por las CAR (Parágrafo 2). La ley establece como requisito previo que exista un acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa.

Por remisión directa de la Ley 2294 de 2023, se aplicarán las causales de caducidad del régimen normativo general de las concesiones del CNRR, tales como incumplimiento de obligaciones, cesión no autorizada a terceros, no uso de la concesión por más de dos años, agotamiento del recurso, entre otras (Artículo 62, DI 2811 de 1974). Las concesiones campesinas excluyen territorios y territorialidades indígenas; a las áreas solicitadas con pretensiones de constitución, reestructuración, ampliación y

157. Artículo 51. “El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”.

158. Ver también: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/concesion-forestal-campesina-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/>

saneamiento de resguardos indígenas inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; así como a los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Artículo 5 de la Ley 2294 de 2023, Parágrafos 5 y 6).

De esta manera, luego de más de 60 años de una apuesta legislativa por el desarrollo sostenible de estas reservas, es la primera vez que se impulsa una política que responda a la finalidad productiva para la cual se establecieron y ordenaron. Ese impulso ha tomado mayor fuerza con el Acuerdo 337 de 2023 de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Decreto 1147 de 2024, en el cual se permite la constitución de Zonas de Reserva Campesina en las ARF de Ley 2a de 1959 sin necesidad de sustracción, prohibición que se había mantenido vigente desde 1996¹⁵⁹.

Sin embargo, los desafíos para que las concesiones forestales campesinas funcionen no son menores. La extensión de las ARF de Ley 2 en todo el país es enorme, mientras que existe ausencia absoluta de institucionalidad técnica en temas forestales. Tampoco existe un sistema de información pública de estas concesiones.

Finalmente, a propósito de la relación entre reforma agraria integral y conservación ambiental contenida en el Acuerdo de Paz, cursa en el Congreso un proyecto de ley para la adjudicación de baldíos en ARF de ley 2a sin sustracción. El objeto es contribuir al cierre de la frontera agropecuaria, mediante la estabilización en la propiedad de la tierra bajo ciertas condiciones que desestimen la deforestación y la ocupación oportunista de estas áreas. Además, se define una unidad que comprende el mínimo de área para garantizar la vida digna de una familia campesina en el ARF, denominada Unidad Campesina Ambiental y Agraria (UCAFA). Este proyecto continúa su curso en el Congreso de la República.

159. Acuerdo 024 de 1996 del entonces INCORA “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

CONCLUSIONES

El rol del Estado en el manejo de los bosques se ha desarrollado desde las funciones propias de cada sector de la economía, principalmente ambiente, agricultura y minero energético, esto es, en las actividades que generan rentas y ordenan el territorio desde el poder central. Recientemente, la influencia del Acuerdo de París y la implementación de la reforma rural del Acuerdo Final de Paz ha impulsado decisiones orientadas al diseño e implementación de medidas que permitan el mantenimiento del bosque en pie mientras se garantizan los derechos de los habitantes de los bosques, principalmente los amazónicos.

La historia de las normas sobre la regulación de la propiedad y uso de los bosques muestran que carácter centralista de la gestión forestal y la conservación, en general, ha establecido legislaciones principalmente dirigidas al dominio de grandes extensiones de bosques con fines preservacionistas o de producción, en los cuales se buscó limitar la posibilidad de adquirir la propiedad privada. Este es el caso de los PNN, que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como de las ARF, que son baldíos en los que existe prohibición de adjudicación.

Los enfoques colonizadores, preservacionistas y rentísticos contenidos en las primeras normas sobre gestión de los bosques aún tienen un fuerte impacto tanto en su ordenamiento como en su desarrollo forestal y agrario, y han invisibilizado históricamente los derechos de las comunidades locales. La compartimentación histórica de lo natural y cultural también ha marcado las decisiones públicas sobre los bosques, lo que ha alimentado conflictos profundos entre las comunidades y el Estado.

En particular, el sistema jurídico sobre tenencia de la tierra y su desarrollo económico han nutrido los conflictos territoriales que surgen como respuesta a medidas estatales que desconocen tradiciones, costumbres y lógicas locales. Con esto, también se han venido fortaleciendo

movimientos ambientales y de derechos humanos que reclaman mejores estándares de vida digna en condiciones ambientales seguras.

En respuesta a estas tensiones, el enfoque conservacionista incluye cada vez más iniciativas para superar causas estructurales de desigualdad y, simultáneamente, las de deforestación o degradación ambiental. Sin embargo, una apuesta por un desarrollo integral de territorios boscosos aún parece lejana, en parte por el anacronismo e hipertrofia del ordenamiento ambiental, pero también por el cambiante contexto nacional e internacional en asuntos políticos, económicos y sociales relacionados con la biodiversidad y el cambio climático.

El sistema de decisiones de política pública en materia de medio ambiente y, específicamente de bosques, es difícil de comprender de manera articulada. Cada política ha contado con un sinnúmero de planes, programas y estrategias, así como de instancias consultivas, comités, consejos y grupos de trabajo, entre otros. Aunado a esto, no es posible encontrar una evaluación general sobre el avance e incidencia de las políticas en el manejo y control de los bosques, y mucho menos sobre la mejora o deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, en especial si se tiene en cuenta que suelen ser zonas aquejadas por el conflicto armado.

Como consecuencia de lo mencionado, la administración, control y vigilancia de los bosques son de difícil veeduría e incidencia por parte de la ciudadanía. La modernización de las políticas públicas requiere una mirada integral, que concilie distintas visiones del territorio con los intereses de las comunidades locales, pero que también tenga en cuenta el funcionamiento de actividades ilícitas y el abordaje del conflicto armado en los bosques.

Algunas de las principales deficiencias en las normas y políticas del Estado sobre los bosques están dadas porque la línea base ambiental y la cartografía del país aún no está completa, lo que trae inseguridad jurídica en las relaciones con la propiedad y uso de la tierra y sus recursos naturales. Tampoco se ha reglamentado lo relacionado con los principios de coordinación y concurrencia de funciones entre el nivel central y municipal de la administración pública en materia de competencias sobre ordenamiento de los usos de los bosques, lo que propicia relaciones tensas y desarticuladas en el Estado.

Además, la garantía y protección de los derechos fundamentales de acceso a información y participación aún no cuenta con garantías reales para la sociedad civil, lo que se espera que cambie con la reciente adopción

del Acuerdo de Escazú. De este modo, la promesa constitucional de la democracia participativa en asuntos ambientales es una deuda del Estado con los territorios contenidos dentro de las figuras de protección ambiental para involucrar a sus habitantes en las decisiones que les afecten.

El avance de los derechos fundamentales ha venido de la mano con el desarrollo de la protección de la naturaleza, razón por la cual la coyuntura actual de la financiación e impulso político para la adopción de medidas que contengan el cambio climático y su impacto en los territorios necesitan ajustarse a los criterios de protección desarrollados por la Corte Constitucional y las normas del derecho internacional de los derechos humanos. En consecuencia, la territorialización de las medidas, la información y la participación ciudadana son fundamentales para conjurar los problemas que nuevas iniciativas públicas y privadas puedan generar.

Aunque los problemas estructurales están lejos de resolverse, algunas soluciones se han venido planteando. Por ejemplo, ciertas decisiones públicas que reconocen la importancia de la gobernanza y gobernabilidad local, tales como los Regímenes Especiales de Manejo (REM) con pueblos indígenas de PNN, las Reservas Naturales Especiales en territorios colectivos adjudicados de comunidades afrodescendientes o las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en ARF, son muestra de transformaciones del Estado para vincular y proteger las formas de organización social y conservación local como estrategias integrales protección de los derechos de las personas y los bosques que habitan.

El reconocimiento de los derechos y la conservación en el país han contado con un importante impulso de la Corte Constitucional derivadas de la función ecológica de la propiedad, la protección de la multiculturalidad, los derechos bioculturales y el reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo de derechos que, entre otras cosas, han fortalecido el rol del Estado para enfocar su gestión en la mejora de la calidad de vida de quienes habitan las áreas de especial importancia ambiental.

Recientemente, la tendencia global de impulsar la mitigación del calentamiento global trajo consigo iniciativas que han fortalecido la lucha contra la deforestación. Esta tendencia ha logrado transformaciones estructurales que han favorecido la inversión en los territorios boscosos a propósito de su conservación, pero también han traído nuevas incertidumbres y conflictos.

De manera fundamental, aún no existe una visión integral del Estado que defina apropiadamente las reglas para el cumplimiento de las metas

en materia de gestión de los territorios forestales, en las que se involucren análisis sobre los impactos del conflicto armado y las decisiones para mitigar el cambio climático mediante soluciones basadas en naturaleza (SBN). Como fue descrito, en aquellas zonas en donde los usos son más restrictivos, los incentivos económicos para la conservación adquieren mayor importancia para lograr que los habitantes se interesen en acciones para conservar, restaurar y mejorar las condiciones ambientales de las AEIA.

Sin embargo, como en toda relación jurídica, la eficacia de los incentivos ofrecidos por el Estado debe cumplir con requisitos, que tienen que ver con las limitaciones ambientales del territorio, la titularidad del uso y la disposición de los bosques y sus servicios ambientales, que son situaciones jurídicas problemáticas en la actualidad. Esto incide en el éxito y la consolidación de iniciativas gubernamentales como los incentivos a la conservación, que principalmente son pago por servicios ambientales, acuerdos en PNN, regularización de derechos de uso de baldíos inadjudicables, proyectos para constituir y negociar certificados de carbono y las concesiones forestales campesinas, que tienen alcances y naturalezas jurídicas muy diversos. Además, su estabilidad en el tiempo es incierta, requiere tiempos de evaluación, ajuste de los pilotos y las apuestas novedosas.

Los caminos futuros deben buscar la garantía de condiciones de estabilidad y negociación de los beneficios de los incentivos económicos, rentabilidad y sostenibilidad de los ingresos de tales incentivos, reglamentación suficiente y disponibilidad de información pública, articulación interinstitucional que incluya intereses locales y nacionales, principalmente en el contexto de amenaza del conflicto armado contra los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerables.

La estructura que establece la Constitución Política de 1991 les impone a las autoridades públicas obligaciones en relación con la protección del ambiente y los derechos humanos. La ausencia de un andamiaje institucional adecuado y coordinado ha llegado a presentar estos dos fines como antagonistas. Un país de bosques requiere una visión de conservación acorde con las necesidades de su gente, de otro modo sólo se perpetuarán las violencias, las desigualdades y la destrucción.

La gestión de los bosques también debe incluir un fuerte componente preventivo, especialmente en los bordes de las áreas conservadas. En ese sentido, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y campesinas cumplen un papel fundamental en la planeación de estas

medidas preventivas para frenar el avance de la deforestación y fortalecer su gobernabilidad local.

Los problemas mencionados muestran las profundas debilidades del Estado para proteger sus bosques y a la gente que los habita. La fragmentación de competencias y la recarga de la ejecución de la política forestal y de conservación en cabeza del sector central ambiental requiere una revisión a la luz de la complejidad de todas las actividades y actores que se realizan en estas zonas, de tal manera que se adopten estrategias integrales que permitan frenar la continua desaparición de los bosques colombianos y, con ella, los territorios que también son el lugar de desarrollo de múltiples culturas en el país. Esto bajo “la espada de Damocles” de la emergencia climática y los múltiples cambios en los suelos, aguas, alimentos y demás productos y servicios que permiten la vida misma en el país.

REFERENCIAS

- Acevedo A. y González D. C. (2011). Movilización y protesta estudiantil en Colombia (1971). Una lectura desde la organización gremial por el cogobierno universitario y la memoria de protagonistas y testigos. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 16(1), 221-242.
- Alonso, A. (2002). Cartografía ambiental. Desarrollo y propuestas de sistematización. *Observatorio medioambiental*, 5, 47-78.
- Arango, H., Caro, A., Fandiño, M., Galán, A. García, P. Ortiz J., y Palacios M. (2014). *Los incentivos a la conservación: experiencias y retos para su implementación en Colombia. Tomo principal*. Patrimonio Natural.
- Botina, M. (2023). *Concesión forestal campesina en el plan nacional de desarrollo*. <https://medioambiente.uexnado.edu.co/concesion-forestal-campesina-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/>
- Cairo, H., Oslender, U., Piazzini, S. C., Ríos, J. (2018). “Territorial Peace”: The emergence of a concept in Colombia’s Peace Negotiation. *Geopolitics*, 23(1), 1-25.
- Cancillería (2015). *Gobiernos de Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido firmaron un acuerdo de cooperación por 100 millones de dólares para disminuir deforestación de la Amazonía*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobiernos-colombia-noruega-alemania-reino-unido-firmaron-acuerdo-cooperacion-100>
- Carson, R. (1962). *Primavera silenciosa*. Planeta.
- Carrizosa U. (2022). *Bosques, guerras y paces. Colombia país de bosques*. Foro Nacional Ambiental-Friederich Ebert Stiftung.
- Ceballos, M. (2025). *Los mercados de carbono en Colombia: entre los problemas de capacidad estatal y la judicialización verde*. Dejusticia.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS). (2020). *Deforestación: las heridas abiertas en el suroriente de Colombia*. <https://bit.ly/3HkuDMJ>

- Comisión de la verdad (s.f.). *Causas del conflicto armado interno*. <https://www.comisiondelaverdad.co/causas-del-conflicto-armado-interno>
- Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común (El Informe Brundtland)*. Oxford University Press.
- Constanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R., Paruelo, J., Raskin, G., Sutton, P. y van der Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253-260.
- Convention on Biological Diversity (s.f.). *Colombia – Country Profile*. <https://www.cbd.int/countries/profile?country=co>
- Corte Constitucional (2016) Sentencia T- 622 de 2016.
- Decreto 622 de 1977. (1977, 16 de marzo). Presidencia de la República. Diario Oficial.
- Decreto 877 de 1976. (1976, 10 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial.
- Decreto 1383 de 1940. (1940, 17 de julio). Ministerio de Economía Nacional. Diario Oficial.
- Decreto 2278 de 1953. (1953, 1 de septiembre). Presidencia de la República. Diario Oficial.
- Decreto ley 2811 de 1974. (1974, 18 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial.
- Departamento Nacional de Planeación (2022). Documento CONPES. *Revista Jurídica*. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Revista-Juridica/Paginas/Documentos-CONPES.aspx>
- De Prada, V. R. R. V. (1972). La conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente. *Revista de administración pública*, (68), 381-404.
- Documento CONPES 2834 (1996). Política de Bosques. Departamento nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2834.pdf>
- Documento CONPES 3125 (2000). Estrategia Nacional para la Consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. <https://www.ideam.gov.co/documents/24024/26918/conpes+3125+de+2000.pdf/bacddb3c-b4a1-4f84-95f0-c0386f1e92dc>
- Documento CONPES 4021 (2020). Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>

- Documento CONPES 4050 (2021). Política pública para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/CONPES_4050%20Politica_Sinap.pdf
- Echarri, L. (1998). *Libro electrónico Ciencias de la Tierra y del Medio Ambiente*. https://cidta.usal.es/contamin_agua/www1/www1.ceit.es/Asignaturas/Ecologia/Hipertexto/04Ecosis/100Ecosis.htm
- FCDS (2023). *Proyectos REDD+ de Colombia al tablero*. <https://fcds.org.co/proyectos-redd-de-colombia-al-tablero/#:~:text=A%20partir%20de%20un%20an%C3%A1lisis%20is,S2%20de%20reforestaci%C3%B3n%20o%20restauraci%C3%B3n>
- Fondo Mundial Para La Naturaleza (WWF), Center for Clear Air Policy (CCAP), Embajada Británica Colombia y UK PACT (2024). *Acuerdos en REDD+ justos y equitativos. Una guía para la Amazonía y el Pacífico*. <https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/guia-acuerdos-redd-.pdf>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2014). *Comité forestal*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/956036f5-b24f-43ee-bbe3-71f2bd229579/content>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2025). *Gestión forestal sostenible*. <https://www.fao.org/forestry/sfm/overview/e>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2021). *Los acuerdos de conservación con las comunidades campesinas*. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NE_AcuerdosConservacion.pdf
- Garnett, S., Sayer, J., y Du Toit, J. (2007). Improving the Effectiveness of Interventions to Balance Conservation and Development: A Conceptual Framework, *Ecology and Society*, 12(1), <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art2/>.
- Giraldo, K., Santacoloma, L., Escobar-Viasus, N., y Ceballos, M. A., (2024). *Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos*. <https://www.dejusticia.org/ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos/>
- Gjertsen, H., y Niesten, E. (2010). Incentive-based Approaches in Marine Conservation: Application for Sea Turtles. *Conservation and Society*, 8(1), 5-14.
- Gómez-Zúñiga, S. (2024). *Conflict Responses*. [Inédito].

- González, Á., y Riascos, E. (2007). Panorama latinoamericano del pago por servicios ambientales. *Gestión y ambiente*, 10(2), 129-144. <file:///C:/Users/LAURA/Downloads/rgya,+129-144+Panorama+Latinoamericano+del+pago+por+Servicios+Ambientales.pdf>
- González, J. M. (2001). Una aproximación al estudio de la transformación ecológica del paisaje rural colombiano: 1850 -1990. *Naturaleza en Disputa. Ensayos de Historia Ambiental de Colombia 1859-1995*, 75-115. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/52463/9587010760.capitulo2.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Guzmán, F., y Ubajoa, D. (2019). *Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa*. En María del Pilar G. (Ed.). *Procedimiento sancionatorio ambiental: 10 años de la ley 1333 de 2009* (pp. 421-460). Universidad Externado de Colombia.
- Hardin, G. (2005). La tragedia de los comunes. Polis. *Revista Latinoamericana*. ¿Qué son los servicios ambientales? *Acción Ecológica*. <https://www.semillas.org.co/es/qu-son-los-servicios-ambientales>
- Herrán, C. (2012). *El camino hacia una economía verde*. Proyecto de energía y clima de la Fundación Friedrich Eber (FES). https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1340319587.documento_fes_09156.pdf
- Hinestroza, L. C., y Valencia, M. M. (2011). Análisis sobre el marco jurídico que regula el aprovechamiento forestal en Colombia. *Revista Biodiversidad Neotropical*, 1(2), 73-90.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (s.f.). *Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero* <http://www.cambio-climatico.gov.co/inventario-nacional-de-gases-efecto-invernadero>
- Instituto Humboldt. (2021). *Grave deterioro de la biodiversidad nacional pone en riesgo la vida en Colombia*. <https://www.humboldt.org.co/noticias/grave-deterioro-de-la-biodiversidad-nacional-pone-en-riesgo-la-vida-en-colombia>
- Instituto SINCHI. (2021). *25 campesinos firman acuerdos de conservación para conservar 1.000 hectáreas de bosque en el sur del Meta*. <https://sinchi.org.co/25-campesinos-firman-acuerdos-de-conservacion-para-conservar-1000-hectareas-de-bosque-en-el-sur-del-meta>

- Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group 3. (2007). *Climate Change 2007: Mitigation: Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change: Summary for Policymakers and Technical Summary*. Cambridge University Press.
- International Crisis Group (2021). Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia. *Informe sobre América Latina*, 91. [DRAFT-Pre-release-Broken-Canopy-SPANISH.pdf](#)
- Lederach, A. (2017). The campesino was born for the campo: A multispecies approach to territorial peace in Colombia. *American Anthropologist*, 119(4), 589-602.
- Le Grand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- León, D. (1920). *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. Francisco Beltrán. Librería española y extranjera.
- Ley 2 de 1959. (1959, 17 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 4 de 1973. (1973, 29 de marzo). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 54 de 1939. (1939, 15 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 84 de 1873. (1873, 26 de mayo). Congreso de la República de Colombia. Código Civil.
- Ley 106 de 1873. (1873, 13 de junio). Código Fiscal. Diario Oficial.
- Ley 110 de 1912. (1912, 23 de noviembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 119 de 1919. (1919, 30 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 165 de 1994. (1994, 9 de noviembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 169 de 1994. (1994, 3 de agosto). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 388 de 1997. (1997, 18 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Ley 1377 de 2010. (2010, 8 de enero). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.

- Ley 2111 de 2021. (2021, 29 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial.
- Lizarazo, M. P. (2022). Las promesas y los proyectos para frenar la deforestación que no despegan en la Amazonia. *El Espectador*.
- Márquez, G., Palacio, G., González, J. M., Yepes, F., Carrizosa, J., Palacio, L. C., Montoya, C. (1996). *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental en Colombia 1850-1995*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/52463>
- McDonnell, M., y Richard, F. (1987). *Alternative Policy Instrument*, Santa Mónica, Center for Policy Research in Education. The Rand Corp.
- Millennium Ecosystem Assessment. (s.f.). *La evaluación de ecosistemas del milenio*. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.432.aspx.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). ¿Qué es una OMEC? <https://www.minambiente.gov.co/otras-medidas-efectivas-de-conservacion/omec/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Bosque Seco Tropical*. <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/bosque-seco-tropical/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.). *Gobernanza Forestal*. <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/gobernanza-forestal/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2003). ¿Cómo registrar iniciativas de mitigación de gases efecto invernadero en RENARE? <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/renare/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2003). *Metodologías para la valoración económica de bienes, servicios ambientales y recursos naturales*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Guias-valoracion-servicios-ecosistemicos-MADS.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). *Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo final de paz*. [Resolucion-1608-de-2021-Anexo-Plan-de-Zonificacion-Ambiental.pdf](https://www.minambiente.gov.co/Resolucion-1608-de-2021-Anexo-Plan-de-Zonificacion-Ambiental.pdf)

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Se reduce y se contiene la deforestación en Colombia durante los últimos cuatro años*. <https://www.minambiente.gov.co/se-reduce-y-se-contiene-la-deforestacion-en-colombia-durante-los-ultimos-cuatro-anos/#:~:text=julio%2015%2C%202022-,Se%20reduce%20y%20se%20contiene%20la%20deforestaci%C3%B3n,durante%20los%20%C3%BAltimos%20cuatro%20a%C3%B1os.>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). *Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022*. <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Gobierno Petro logra la mayor reducción de la deforestación en la historia de Colombia*. <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-la-mayor-reduccion-de-la-deforestacion-en-la-historia-de-colombia/#:~:text=La%20ministra%20Muhamad%20se%C3%B1al%C3%B3%20que,ser%20v%C3%ADctimas%20de%20la%20deforestaci%C3%B3n.>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Rueda de prensa del 20 de febrero de 2025*.
- Molina, E., Chavarro, G. y Guzmán, O. (2022). Impactos del conflicto armado colombiano sobre el medio ambiente y acciones para su efectiva reparación. *Revista Científica. General José María Córdova*, 20(40), 1086-1103. <https://doi.org/10.21830/19006586.1129>.
- Molina Roa, J. A. (2021). *La explotación de baldíos y bosques en Colombia. Algunas reflexiones sobre las legislaciones paralelas (1829-1974)*. Universidad del Externado.
- Murillo-Trujillo, J.E. (2008). El marco legal forestal colombiano enfocado al manejo de los recursos naturales en Colombia: Estado del Arte. En línea [Fecha de acceso: 5 de mayo de 2011]. URL disponible en: <http://www.aciem.org/bancoconocimiento/E/Elmarcolegalforestal%20colombiano/MARCO%20LEGAL%20FORESTAL.doc>
- Murillo-Trujillo, J.E. (2008). *El marco legal forestal colombiano enfocado al manejo de los recursos naturales en Colombia: Estado del Arte*. <http://www.aciem.org/bancoconocimiento/E/Elmarcolegalforestal%20colombiano/MARCO%20LEGAL%20FORESTAL.doc>

- Negret, P., Sonter, L., Watson, J., Possingham, H., Jones, K., Ochoa-Quintero, J. y Maron, M. (2019). Emerging evidence that armed conflict and coca cultivation influence deforestation patterns. *Biological Conservation*. 239. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320718318779>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1994). *Convenio internacional de las maderas tropicales, 1994*. https://www.itto.int/es/council_committees/itta/previous/
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 20 a 22 de junio de 2012, Río de Janeiro. <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio2012>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *Programa para el medio ambiente. Economía verde*. <https://www.unep.org/es/regiones/america-latina-y-el-caribe/iniciativas-regionales/promoviendo-la-eficiencia-de-recursos-1>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). Programa para el medio ambiente. Economía Verde. <https://www.unep.org/es/regiones/america-latina-y-el-caribe/iniciativas-regionales/promoviendo-la-eficiencia-de-recursos-1>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.). Gestión forestal sostenible. <https://www.fao.org/forestry/sfm/overview/es>
- Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de Colombia (OPIAC). (2022). Propuesta jurídica del marco de revisión de la Ley 2a de 1959 y presentación de recomendaciones de la Amazonía colombiana.
- Pabón J. D. (2023). *Cambio climático* [Conferencia]. Dejusticia. Bogotá.
- Pacheco, P., Ibarra, E., Cronkleton, P., y Amaral, P. (2008). *Políticas públicas que afectan el manejo forestal comunitario. Manejo forestal comunitario en América Tropical: Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro*. CIFOR, Bogor.

- Parkhurst, G., Shogren, J., Bastian, C., Kivi, P., Donner, J., y Smith, R. (2002). Agglomeration Bonus: and Incentive Mechanism to Reunite Fragmented Habitat for Biodiversity Conservation. *Ecological Economics*, 41, 305-328.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). *Planes de Manejo Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/entidad/planes-de-manejo-areas-del-spnn/#:~:text=El%20plan%20de%20manejo%20es%20el%20instrumento%20dentro,una%20visi%C3%B3n%20a%20corto%2C%20mediano%20y%20largo%20plazo>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). *Seis décadas de conservación*. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales-60-anos/seis-decadas-de-conservacion/>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). *Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías*. <https://www.parquesnacionales.gov.co/nuestros-parques/parque-nacional-natural-serrania-de-manacacias/>
- Parra, A., y Beltrán, V. (2021). Relación entre las políticas agrarias y la lucha contra la deforestación en Colombia: las tensiones entre la consolidación de los derechos de propiedad y su relación directa con los fenómenos de deforestación. En *Derecho forestal: Estrategias para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales*. Universidad Externado de Colombia.
- Puentes, P. (2024). *Colombia: disminuyó la deforestación en el 2023, pero va en aumento en el 2024*. <https://es.mongabay.com/2024/04/colombia-disminuyo-deforestacion-2023-aumento-en-2024/>
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de la República de Colombia 1991. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Revelo Rebolledo, J. (2019). ¿Para qué sirven los parques naturales? Legibilidad estatal en el Parque Alto Fragua Indi Wasi, Colombia. *Colombia Internacional*, 100, 121-145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.06>
- Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013). *Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC*. ClientEarth.
- Ríos-Sierra, J., Bula-Galiano, P., y Morales, A. (2019). Departamentos de frontera y violencia periférica en Colombia. *Revista Criminalidad*, 61(2), 113-132. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082019000200113&lng=en&tlng=es

- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E., ... Foley, J. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14(2).
- Rodríguez, N. L. (2006). Observaciones a la Ley General Forestal: una mirada desde la academia. *Colombia forestal*, 9(19), 233-237.
- Rojas, L. (2014). La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. *Sociedad y economía*, 27, 155-175. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99631890007>
- Ruiz, D., y Tamayo, E. (2020). Efectos del desplazamiento forzado sobre las coberturas del suelo. En Moreno, L. A. & Andrade, G. I. (Eds.). *Biodiversidad 2019. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Samaniego, J. Alatorre, J., y Van Der Broght, R. (2021). *Estudios del cambio climático en América Latina. Soluciones basadas en la naturaleza. El potencial de la restauración y conservación de bosques para la adaptación al cambio climático en Centroamérica*. CEPAL.
- Sarthou, F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles educativos*, 37(149), 150-168. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982015000300009&lng=es&tlng=es.
- Schneider, A., y Helen I. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. <http://academic.udayton.edu/grantneeley/Morality%20Policy/schneider%20and%20ingram%201990.pdf>
- Schomers, S., y Matzdorf, B. (2013). Payments for ecosystem services: A review and comparison of developing and industrialized countries. *Ecosystem services*, 6, 16-30.
- Sierra, G. P. (2011). La fiebre del caucho en Colombia. *Credencial historia*, 262. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-262/la-fiebre-de-l-caucho-en-colombia>
- Silva, L. J. (2006). La silvicultura y el desarrollo socioeconómico. *Colombia forestal*, 9(19), 217-232. <https://doi.org/10.14483/2256201X.3361>.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (s.f.). *Cálculo de la unidad agrícola familiar (UAF): paso a paso*. [https://www.upra.gov.co/es-co/saladeprensa/Paginas/C%C3%A1lculo-de-la-unidad-agr%C3%ADcola-familiar-\(UAF\)-paso-a-paso.aspx](https://www.upra.gov.co/es-co/saladeprensa/Paginas/C%C3%A1lculo-de-la-unidad-agr%C3%ADcola-familiar-(UAF)-paso-a-paso.aspx)

- Vargas, A., y Reyes, M. (2011). Incentivos económicos para la conservación de áreas naturales: Una revisión de la literatura. *Lecturas de Economía*, 74, 151-170. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-25962011000100006&lng=en&tlng=es.
- Vidart, D. (1898). *Filosofía ambiental. Epistemología, praxología y didáctica*. Ed. Nueva América.
- World Wildlife Fund (WWF). (2018). *Glosario ambiental: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de biomas?* <https://www.wwf.org.co/?326410/Glosario-ambiental--A-que-nos-referimos-cuando-hablamos-de-biomas#:~:tex%20t=%E2%80%9CBioma%E2%80%9D%20es%20el%20nombre%20que,los%20terrestres%20y%20los%20acu%20C3%A1ticos>.
- World Wildlife Fund (WWF). (s.f.). *¿En qué consisten las soluciones basadas en la naturaleza y cómo pueden ayudarnos a enfrentar la crisis climática?* <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/en-que-consisten-las-soluciones-basadas-en-la-naturaleza-y-como-pueden-ayudarnos-a-enfrentar-la-cri-sis-climatica>.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES.

La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA.

La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS:

Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán,
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Juan Camilo Cárdenas C.,
Juan David Oviedo M.,
Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS
Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA.
La segregación residencial
y las condiciones de vida
en las ciudades**

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla,
César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría,
Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la
reforma política de 2011.**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES
DEL CONGRESO. Una historia
por contar**

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila,
Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS.
Políticas de drogas y derechos
humanos**

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra,
Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR
DECISIONES
SOBRE DERECHOS SOCIALES.
Estrategias para los jueces,
funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS
COMUNICACIONES EN COLOMBIA.
El abismo entre la capacidad
tecnológica y los controles legales**

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUMPIR EL DERECHO.
Facultades de la Superintendencia
Nacional de Salud
en materia de IVE**

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN
INFORMACIÓN PÚBLICA.
Oscuridad en lo privado y luz en lo
público**

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?
Una tensión entre seguridad e
intimidad**

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

**FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL
EN EL CONFLICTO ARMADO.**

***Una propuesta metodológica para
funcionarios***

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA:
una buena idea mal administrada**

Publicación digital

Equipo de investigación:

Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez,
Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL
DERECHO. El papel del juez
constitucional cuando la
interrupción del embarazo no se
garantiza**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN
VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL
MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika
Dalén,
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS.
Abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos
humanos**

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA
INTERAMERICANO DE DERECHOS
HUMANOS.**

***Justicia para el pueblo del Medio
Día y su selva viviente***

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.
La construcción del estado local
en Colombia**

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo,
Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**NEGOCIANDO DESDE LOS
MÁRGENES. La participación
política de las mujeres en los
procesos de paz en Colombia
(1982-2016)**

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González,
Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LA PAZ AMBIENTAL.
Retos y propuestas
para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito,
Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS
DE INTELIGENCIA Y
CONTRA-INTELIGENCIA EN EL
MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa
Ana María Ramírez Mourraille,
María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero,
Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN
SIN DAÑO. Una reflexión desde el
proceso de restitución de tierras**

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES.
Regulación de la publicidad
de alimentos y bebidas dirigida
a menores de edad**

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA.
Profesores universitarios
cumpliendo y violando normas**

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco,
Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA
RURAL TRANSICIONAL**

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL
PARA LA PAZ**

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano,
Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

**DELITOS DE DROGAS Y
SOBREDOSIS CARCELARIA
EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes,
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**COCA, INSTITUCIONES
Y DESARROLLO. Los retos
de los municipios productores
en el posacuerdo**

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS,
POLÍTICA DE VIVIENDA
Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.
Ideas para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

**CÁRCEL O MUERTE. El secreto
profesional como garantía
fundamental en casos de aborto**

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo,
Anna Joseph,
Margarita Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa
Valentina Rozo Rangel
2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango,
María Ximena Dávila Contreras
2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Diana Esther Guzmán,
Silvia Rojas Castro
2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo,
Blanca Capacho Niño,
Margarita Martínez Osorio
2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Margarita Martínez, Nina Chaparro
2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo, Ana María Narváez
2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA. La protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS.**La competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa

Sabine Michalowski,
Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo,
Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES. Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR.**Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia**

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES**EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. Reto a la reparación con vocación transformadora**

Publicación digital e impresa

Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.**La ola verde y los retos hacia la regulación**

Publicación digital e impresa

Alejandro Corda, Ernesto Cortés,
Diego Piñol Arriagada
2019

• DOCUMENTOS 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO. Avances, retos y recomendaciones

Publicación digital e impresa

Silvia Ruiz Mancera,
Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA.**El rol de los tribunales de ética médica en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos**

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila,
Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

LA IMAGINACIÓN MORAL**EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ. Experiencias regionales de convivencia pacífica en Montes de María**

Publicación digital

Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS.**Empresas y datos personales en América Latina**

Publicación digital e impresa

Coordinadores académicos:
Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui,
Daniel Ospina-Celis
2020

• DOCUMENTOS 59

CATASTRO PARA LA PAZ.**Tensiones, problemas, posibilidades**

Publicación digital e impresa

Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital

Cheryl Morris Rada,
Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa

Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2020

• DOCUMENTOS 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para la igualdad de género en el juego bonito

Publicación digital

Rachel Davidson Raycraft,
Rebecca Robinson, Jolena Zabel
Colaboradores:
Nelson Camilo Sánchez León,
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro González
2020

• DOCUMENTOS 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público

Publicación digital e impresa

María Paula Tostón Sarmiento
2020

• DOCUMENTOS 64

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa

Fabio E. Velásquez
2021

• DOCUMENTOS 65

LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)

Publicación digital e impresa

Juana Dávila Sáenz, Felipe León,
Bibiana Ramírez, Ricardo Cruz,
Juan Diego Restrepo
2021

• DOCUMENTOS 66

OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Paula Angarita Tovar,
Johnattan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 67

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**TERRITORIO WAYÚU: ENTRE DISTANCIAS Y AUSENCIAS. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia**

Publicación digital e impresa

Julián Gutiérrez-Martínez,
Ana María Narváez Olaya,
Johnattan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 68

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún**

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana,
María Ximena Dávila Contreras,
Mariana Escobar Roldán,
David Filomena Velandia,
Angélica Jiménez Izquierdo,
Hugo Castro Cortés
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**LA DESIGUALDAD QUE
RESPIRAMOS. Una mirada desde
la justicia ambiental a la política
de descontaminación del aire
en Bogotá 2010-2020**Publicación digital e impresa
Diana León Torres,
Sebastián Rubiano,
Vanessa Daza Castillo
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES
EN COLOMBIA. Un estudio sobre
apartheid educativo**Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Leonardo Fergusson
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**DESIGUALDADES DIGITALES.
Aproximación sociojurídica al
acceso a Internet en Colombia**Publicación digital e impresa
Víctor Práxedes Saavedra Rionda,
Daniel Ospina-Celis,
Juan Carlos Upegui Mejía,
Diana C. León Torres
2021

• DOCUMENTOS 72

**¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON
VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a
la verdad y reconocimiento de
responsabilidad por quienes serán
seleccionados en la Jurisdicción
Especial para la Paz**Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2021

• DOCUMENTOS 73

**NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS:
un análisis constitucional
de siniestralidad y seguridad
vehicular en Colombia**Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar Diana
Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 74

**SEGURIDAD VEHICULAR
Y DERECHO INTERNACIONAL
ECONÓMICO: preguntas
y respuestas para Colombia**Publicación digital e impresa
René Urueña Hernández,
Paula Angarita Tovar,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 75

**¿BARRERAS INSUPERABLES?
Un análisis de la etapa
administrativa del proceso
de restitución de tierras**Publicación digital e impresa
Aarón Alfredo Acosta,
Nelson Camilo Sánchez
2021

• DOCUMENTOS 76

**TOAR ANTICIPADOS Y SANCIONES
PROPIAS: reflexión informada
para la Jurisdicción Especial
para la Paz**Publicación digital e impresa
Clara Sandoval Villalba,
Hobeth Martínez Carrillo,
Michael Cruz Rodríguez,
Nicolás Zuluaga Afanador,
Juliana Galindo Villarreal,
Pilar Lovelle Moraleda,
Juliette Vargas Trujillo,
Adriana Romero Sánchez,
Andrea Rodríguez Daza
2021

• DOCUMENTOS 77

**¿LA PAZ AL MENOR COSTO?
Análisis presupuestal de la
implementación de la paz
territorial y el sistema integral**

Publicación digital

Alejandro Rodríguez Llach,
Hobeth Martínez Carrillo
2022

• DOCUMENTOS 78

**DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**

**DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA
RENTA BÁSICA FEMINISTA:
de la utopía a la necesidad
urgente para la Paz**

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Nina
Chaparro, Alejandro Rodríguez
Llach, Diana León
2022

• DOCUMENTOS 79

**MÁS ALLÁ DE LOS
MÁXIMOS RESPONSABLES
Los partícipes no determinantes
en los crímenes más graves
y representativos ante la
Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital

Sabine Michalowski, Michael Cruz
Rodríguez
2022

• DOCUMENTOS 80

**SER MIGRANTE Y TRABAJAR
EN COLOMBIA: ¿cómo va la
inclusión laboral de las personas
provenientes de Venezuela?**

Publicación digital e impresa

Lucía Ramírez Bolívar, Lina
Arroyave Velásquez, Jessica
Corredor Villamil
2022

• DOCUMENTOS 81

**REFLEXIONES SOBRE LA
REMISIÓN TEMPRANA DE
COMPARECIENTES A LA
UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y
ACUSACIÓN. El caso fundacional
de Almarío Rojas**

Publicación digital

Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez
2022

• DOCUMENTOS 82

**JUSTICIA RESTAURATIVA,
DIÁLOGO, REPARACIÓN Y
RENDICIÓN DE CUENTAS
DE ACTORES ECONÓMICOS
EN COLOMBIA**

**Análisis presupuestal de la
implementación de la paz
territorial y el sistema integral**

Publicación digital

Aarón Alfredo Acosta, Ema Gómez
Jaramillo, Alejandro Jiménez
Ospina, María José León Marín,
Michael Monclou Chaparro, Laura
Natalia Torres Acosta
2022

• DOCUMENTOS 83

**TRANSPARENTE COMO EL AIRE. NI
INFORMACIÓN, NI CALIDAD,
NI DERECHOS**

Publicación digital e impresa

Laura J. Santacoloma Méndez,
Daniel Bernal Bolaños, Alba Cecilia
Sandoval Dueñas, Daniela del Pilar
Cardona Arciniegas
2022

• DOCUMENTOS 84

**CUANDO LO ESENCIAL ES
INVISIBLE AL ESTADO: DERECHOS
FUNDAMENTALES Y MEGAMINERÍA
Análisis presupuestal de la
implementación de la paz
territorial y el sistema integral**

Publicación digital e impresa

Laura J. Santacoloma Méndez
2022

• DOCUMENTOS 85

**JUSTICIA ANCESTRAL EN LOS
CONSEJOS COMUNITARIOS
DEL NORTE DEL CAUCA:
Comportamiento durante
la pandemia**

Impreso y digital
César Valderrama Gómez,
Sofía Forero Alba
2023

• DOCUMENTOS 86

**LAS REPARACIONES, ¿ES IMPOSIBLE
PAGARLAS? El caso de la política
de reparación a sobrevivientes
de violencia sexual y víctimas del
conflicto armado en Colombia**

Impreso y digital
Diana Esther Guzmán,
Paula Valencia Cortés,
Randy Villalba,
Paola Molano Ayala
2023

• DOCUMENTOS 87

**PRINCIPALES IMPLICADOS:
La selección de los máximos
responsables y partícipes no
determinantes en la Jurisdicción
Especial para la Paz, lecciones
del Caso 03**

Digital
Sabine Michalowski,
Jorge Parra Norato,
Tatiana Piñeros Rodríguez
2024

• DOCUMENTOS 88

**DERECHO A LA ATENCIÓN EN
SALUD PARA LAS PERSONAS
MIGRANTES EN SITUACIÓN
IRREGULAR EN COLOMBIA:
Entre estándares normativos
y barreras práctica**

Impreso y digital
Stefano Angeleri,
Lucía Ramírez Bolívar,
Lina Arroyave Velásquez
2024

• DOCUMENTOS 89

**CRUCE SEGURO: Sistemas de
retención infantil y derechos
humanos contra la siniestralidad
vial en Colombia**

Impreso y digital
María Gabriela Vargas Parada,
Julián Gutiérrez Martínez,
Randy Villalba Arango,
Diana Guarnizo Peralta
2024

• DOCUMENTOS 90

**TENDENCIAS AUTORITARIAS
EN AMÉRICA LATINA Y
ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA
DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Digital
Sofía Forero Alba, Christy Crouse,
Daniel Tovar Medina
2024

• DOCUMENTOS 91

**GANADERÍA DEFORESTADORA:
Vacíos y limitantes en el control y
enfoque de derechos humanos**

Impreso y digital
Natalia Katixa Escobar,
Kelly Giraldo, Daniela Cardona,
Laura J. Santacoloma M.
2024

• DOCUMENTOS 92

**EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL**

**EFFECTOS DIFERENCIADOS DEL
HURACÁN IOTA EN LA VIDA DE
LAS MUJERES DE PROVIDENCIA**

Impreso y digital
Paula Hurtado,
Lucía Ramírez Bolívar
2024

• DOCUMENTOS 93

EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

**UNA SUSTITUCIÓN
PRECARIA: Política de
drogas y conservación
sin el campesinado**

Impreso y digital
Luis Felipe Cruz-Olivera,
María José León Marín
2024

• DOCUMENTOS 94

EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

**LOS MERCADOS DE
CARBONO: Retos de la
capacidad institucional
y judicialización
de los conflictos
socioambientales
en Colombia**

Impreso y digital
María Adelaida Ceballos Bedoya
2024

• DOCUMENTOS 95

EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

**VOCES WAYUU DEL AGUA
Y EL VIENTO. Encuentros
ontológicos en la
guajira frente a la
transición energética**

Impreso y digital
Paulo Ilich Bacca
Dayanna Palmar Uriana
Carlos Manuel Guerra
2024

• DOCUMENTOS 96

**DIFERENTES INDUSTRIAS, UN
MISMO MANUAL: Interferencia de
las industrias de tabaco, alcohol y
ultraprocesados en las políticas para
la prevención de enfermedades no
transmisibles en Colombia**

Impreso y digital
Diana Guarnizo Peralta,
Paula Angarita, Adriana Torres
2025

• DOCUMENTOS 97

EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

**TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA
PARA LA GUAJIRA**

Impreso y digital
Julián Gutiérrez-Martínez
Luisa Fernanda Guerra-Carrera
Ivonne Elena Díaz-García
Jhonatan Malagón Palacios
Diana Guarnizo-Peralta
2025

• DOCUMENTOS 98

EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

**EMERGENCIA CLIMÁTICA Y
JUSTICIA AMBIENTAL. El círculo
vicioso entre desigualdad
y vulnerabilidad al cambio
climático en Colombia**

Impreso y digital
Mariana Matamoros Cárdenas
Julián Andrés Villamil Sanchez
2025

• DOCUMENTOS 99

EMERGENCIA CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

**LITIGIOS EMBLEMÁTICOS EN
MATERIA DE JUSTICIA AMBIENTAL Y
CAMBIO CLIMÁTICO.**

Impreso y digital
Julián Gutiérrez-Martínez, Cristina
Anneer Camero, Edgar Valdeleón
Pabón, Sergio Pulido Jiménez y
Fabián Mendoza (ed)
2025

País de bosques y culturas: el rol del Estado en Colombia

A pesar del crecimiento desordenado de las normas ambientales, el Estado carece de una estructura institucional adecuada para enfrentar los retos sociales en zonas destinada a usos forestales. Históricamente las políticas y regulaciones sobre bosques han influido en las dinámicas sociales locales, perpetuando o transformando desigualdades y conflictos.

Esta investigación, parte de la colección sobre cambio climático de Dejusticia, reconstruye esta historia normativa, señalando los hitos que dan cuenta de la ausencia de enfoques de derechos de las comunidades locales en normas que aún están vigentes, a su vez del giro reciente en la política agraria y de preservación ambiental que ha promovido el reconocimiento de la dignidad de las personas y su relación de habitación con los territorios boscosos.

Todas estas apuestas confluyen principalmente en territorios que han sido declarados bajo alguna categoría de protección, dentro del amplio grupo de áreas de especial importancia ambiental (AEIA). Aunque esta compleja política de conservación sigue siendo crucial, su origen y conflictos son producto de circunstancias específicas que se entrelazan con reivindicaciones territoriales, violencia armada y la emergencia climática. Por ello, es urgente actualizar y simplificar el sistema normativo sobre usos, propiedad y conservación de los bosques, para abordar los desafíos de un Estado social de derecho y garantizar la dignidad de las generaciones presentes y futuras.

ISBN: 978-628-7764-28-6



9 786287 764286