

DEBATES

TIERRAS Y NATURALEZA: LOS RETOS AMBIENTALES DE LA NUEVA JURISDICCIÓN AGRARIA EN COLOMBIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

TIERRAS Y NATURALEZA:

**Los retos ambientales de la nueva
jurisdicción agraria en Colombia**

Edwin Novoa
Angie Durán G.

TIERRAS Y NATURALEZA:

Los retos ambientales de la nueva jurisdicción agraria en Colombia



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Bogotá, D.C., 2025

TIERRAS Y NATURALEZA:

**Los retos ambientales de la nueva
jurisdicción agraria en Colombia**

Primera edición: 2025

ISBN: 978-628-7797-09-3

Derechos Reservados

© Asociación Ambiente y Sociedad

© Edwin Novoa, Angie Durán G.

Producción editorial

Ediciones Aurora

Diseño portada

Kevin Nieto Vallejo

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Contenido

Introducción.....	11
1 Antecedentes de la relación entre el derecho agrario y el derecho ambiental en Colombia	13
1.1 Los bosques como eje articulador entre el derecho agrario y el derecho ambiental	14
1.2 Una posibilidad desperdiciada para la protección de bosques: la reforma liberal de 1936.....	16
1.3 La doble moral: el frenesí de protección ambiental a la par de las colonizaciones dirigidas.....	19
1.4 La falta de diálogo y acuerdos sobre cómo redistribuir la tierra deja como víctima a la naturaleza.....	21
2 Panorama actual de la relación entre el derecho ambiental y el agrario	25
2.1 Mercado asistido de tierras y función ecológica de la propiedad.....	25
2.2 Conflicto armado y su impacto en la relación tierras–ambiente.....	33

2.3	Vulnerabilidad de las comunidades rurales y su impacto en los derechos sobre la tierra	41
2.4	La naturaleza en medio de la guerra por la tierra	44
2.5	La Reforma Rural Integral (RRI).....	49
3	Marco constitucional para la armonización de los derechos sobre la tierra y los ambientales	61
3.1	Principios del derecho ambiental que rigen en el derecho agrario colombiano.....	61
3.2	Función ecológica de la propiedad	69
3.3	Tensiones y complementariedades entre los régimenes jurídicos ambiental y agrario.....	72
4	La nueva jurisdicción agraria y sus interacciones ambientales.....	79
5	La jurisdicción agraria y los conflictos socioambientales sobre la tierra	91
5.1	Conflictos por el uso, ocupación y tenencia de la tierra en Colombia.....	91
5.2	Casos emblemáticos.....	96
5.3	La jurisdicción agraria frente a los conflictos agrarios: ¿separar lo ambiental de lo agrario?	103
6	Sujetos de derecho y especial protección: derechos campesinos, indígenas y afrodescendientes en clave ambiental	107
6.1	Territorio, naturaleza y comunidad.....	107
6.2	Territorios y territorialidades afrodescendientes, indígenas y campesinas.....	110

6.3	El rol de la jurisdicción agraria y rural (JAR) en los conflictos interculturales por la tierra	116
6.4	Participación y gobernanza ambiental.....	122
7	Integración de aspectos ambientales en las decisiones de la JAR	125
7.1	Lecciones aprendidas de otras jurisdicciones...	125
7.2	Áreas protegidas y áreas de especial importancia ecológica	130
7.3	Casos con declaratorias de naturaleza como sujetos de derecho	136
7.4	El papel de la jurisdicción agraria en la protección diferencial de derechos: Mecanismos de gestión de conflictos interculturales.....	140
7.5	Conclusión del manejo de casos de la JAR y sus consideraciones ambientales.....	145
	Conclusiones	153
	Bibliografía.....	155

Introducción

La Reforma Rural Integral (RRI) incluida en el Acuerdo de Paz de 2016 propone un enfoque integral para la transformación de las condiciones de desigualdad del campo colombiano. En ese sentido, no solo contiene compromisos en relación con la formalización y adjudicación de tierras, sino que también abarca aspectos claves como el rol de las territorialidades para el cierre de la frontera agrícola, proyectos de infraestructura para el desarrollo rural, estímulos para la producción agropecuaria, herramientas para la zonificación ambiental y la creación de mecanismos para la resolución de conflictos por tenencia y uso de la tierra, incluyendo el acceso a la justicia.

La discontinuidad espacial de la violencia, y por lo tanto, de los conflictos por el acceso, uso y tenencia de la tierra, sumado a una debilidad del Estado para la administración de justicia como “derecho de derechos”, permiten la configuración de dinámicas para la regulación social carentes de institucionalidad, de precisión y de seguridad. Como consecuencia de la carencia de reglas claras y la desconfianza en los mecanismos formales, la gestión de los conflictos agrarios se ha caracterizado por la injusticia, la impunidad, un rápido escalamiento y la violencia. Así, la falta de acceso a la justicia en la ruralidad no es solo consecuencia del conflicto armado sino una causa estructural del mismo.

La jurisdicción agraria que propone la Reforma Rural Integral se constituye en un mecanismo para garantizar el acceso a la justicia de forma ágil y oportuna para la población rural. Aunque por las razones anteriormente mencionadas, hay una amplia convergencia nacional entre los distintos sectores políticos sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad judicial especializada en zonas rurales para promover la gestión pacífica de los conflictos agrarios, el proyecto de ley ordinaria, es decir, la ley procedimental tramitada en el Congreso de la República ha despertado preocupaciones y suscitado intensos debates sobre la aplicación de los principios agrarios y su contradicción con los principios del derecho ambiental colombiano.

Este libro pretende explorar cómo la justicia agraria y rural incorpora la protección del ambiente en la resolución de conflictos sobre la tierra, ofreciendo una perspectiva crítica y propositiva sobre el futuro del derecho agrario en el país a partir del desarrollo institucional agrario y ambiental vigente en Colombia. Esta perspectiva es esencial, ya que consideramos que la comprensión de la indisoluble relación entre tierras y ambiente es la base de la transformación de los conflictos en la ruralidad, de la garantía de derechos a las comunidades rurales y de la construcción de paz.

Para ello, el documento inicia abordando los antecedentes y el panorama actual de la relación entre el derecho agrario y ambiental. Después, analiza las complementariedades y tensiones de los derechos sobre la tierra y los ambientales para seguidamente, centrarse en la propuesta de la nueva jurisdicción agraria y su rol en los conflictos socioambientales por la tierra. El documento también hace una aproximación a los derechos de campesinos, indígenas y afrodescendientes desde la perspectiva ambiental y finalmente, propone derroteros y aporta ideas de consideraciones que deberán seguir los jueces agrarios para tomar determinaciones que integren aspectos ambientales para la justicia agraria.

1

Antecedentes de la relación entre el derecho agrario y el derecho ambiental en Colombia

La interacción entre el derecho agrario y el derecho ambiental en Colombia tiene raíces históricas profundas, moldeadas por las necesidades socioeconómicas del país y la creciente conciencia ambiental. A lo largo del siglo xx y xxi, la legislación agraria ha evolucionado de centrarse en la distribución y uso productivo de la tierra hacia un interés por la integración paulatina de consideraciones ambientales, en respuesta a conflictos por la tierra, reformas sociales y compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible. En este capítulo se presenta un panorama de esa evolución histórica, los principios ambientales incorporados, las tensiones y sinergias entre ambos regímenes jurídicos, y los antecedentes jurisdiccionales en materia ambiental que han surgido en procesos especiales como el de restitución de tierras y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Este contexto sentará las bases teóricas y normativas para analizar las implicaciones ambientales de la nueva jurisdicción agraria en Colombia.

La historia de las reformas agrarias y de las políticas sobre baldíos en Colombia ha estado estrechamente vinculada con la evolución política y el conflicto armado, lo que ha dado lugar a múltiples interpretaciones y periodizaciones. Una de las más claras es la propuesta por el Centro Nacional de

Memoria Histórica¹ en su informe “*Tierras y conflictos rurales*”, que identifica varias etapas clave: las primeras legislaciones sobre baldíos (1874–1960), la reforma agraria del Frente Nacional, la reforma de 1994, la RRI de los acuerdos de paz (Decreto Ley 902 de 2017) y la actual jurisdicción agraria. Estas reformas han tenido impactos significativos sobre los ecosistemas, particularmente al influir de forma directa o indirecta en la expansión de la frontera agrícola y, con ello, en procesos de deforestación y transformación de la cobertura vegetal.

1.1 Los bosques como eje articulador entre el derecho agrario y el derecho ambiental

La tendencia de garantizar el acceso a la tierra en zonas de alta cobertura vegetal, inició en 1874 con la Ley 61, la cual mencionó que “*todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión*”. Al hablar de terrenos incultos claramente hace referencia a bosques primarios en zonas no colonizadas.

Desde finales del siglo XIX, la política de adjudicación de baldíos en Colombia favoreció a grandes propietarios con vocación exportadora, en detrimento de los campesinos con cultivos de pancoger, como lo evidencia la Ley 61 de 1874, que duplicaba la extensión adjudicada a quienes cultivaran productos como cacao o café. Esta orientación promovió la consolidación de un modelo latifundista y estratificado,

1 Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH. *Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá. 2016.

como señala el CNMH² y lo confirma LeGrand,³ quien documenta que hacia 1900, el 89% de las tierras adjudicadas se concentraban en grandes predios de más de 1000 hectáreas (ha.), en manos de solo 309 beneficiarios. Además, una gran parte de la población rural no accedió a procesos de titulación, lo que dejó una vasta informalidad en el uso de la tierra. Esta situación se agravó por la falta de control estatal y la ausencia de registros claros, lo que llevó a la emisión de múltiples normas⁴ entre 1905 y 1928, en un intento por organizar el régimen de baldíos durante la hegemonía conservadora.

Entre 1900 y 1931 se consolidó por primera vez un régimen claro sobre tierras baldías en Colombia, con límites máximos de adjudicación, zonas inadjudicables como los bosques, requisitos formales y un esquema centralista de control, incluyendo la creación del Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales. La Ley 119 de 1919 marcó un hito al declarar inadjudicables los “bosques nacionales”,⁵ aunque permitió su explotación con el pago de un canon, lo que generó tensiones entre conservación ambiental y distribución de tierras. Este periodo también evidenció un cambio significativo en la política de adjudicaciones, ya que disminuyó la concentración de grandes predios y aumentó la entrega de tierras pequeñas y medianas, pasando de un modelo de acaparamiento a uno más equitativo, según datos del CNMH.

2 Ob. cit., p. 41.

3 LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850–1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 1988.

4 Ley 56 de 1905, Decreto 113 de 1905, Ley 25 de 1908, Decreto 1279 de 1908, Ley 110 de 1912, Ley 71 de 1917, Decreto 438 de 1925, Ley 27 de 1926, Ley 84 de 1927 y Decreto 150 de 1928.

5 Decreto 1279 de 1908.

Este giro hacia una adjudicación más equitativa se reflejó en que, durante ese mismo periodo, el 95% de los predios adjudicados fueron menores a 1000 hectáreas,⁶ consolidando así una ruptura con la tendencia al acaparamiento de grandes extensiones. No obstante, hacia finales de la hegemonía conservadora, durante el Gobierno de Miguel Abadía Méndez (1926–1930), surgieron nuevas tensiones con la implementación de las primeras políticas de colonización dirigida sobre terrenos “incultos”.⁷ Estas prácticas, según denunciaron sectores liberales,⁸ favorecían a los grandes terratenientes en detrimento de los colonos, quienes abrían caminos y desmontaban bosques sin acceder luego a la titularidad de la tierra, reactivando así los conflictos derivados de la estratificación rural forjada desde el siglo XIX.

El segundo importante hito es mencionado por Fajardo,⁹ quien retrata que en esta época se dieron las primeras expropiaciones de latifundios, con pago de indemnizaciones, con el fin de parcelarlos y entregarlos a los trabajadores del campo. No hay cifras sobre esas expropiaciones, pero es un hito a resaltar teniendo en cuenta que aún no existía la figura de utilidad pública para este efecto.

1.2 Una posibilidad desperdiciada para la protección de bosques: la reforma liberal de 1936

En la década de 1930, el fin de la hegemonía conservadora, la crisis económica derivada de la Gran Depresión y el

6 Se citan informes del INCODER, del Ministerio de Industrias y de investigadores como Legrand

7 Ob. cit. CNMH. *Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas*, p. 63. Bogotá. 2016.

8 López, Alejandro. *Los problemas colombianos*. 1976.

9 Fajardo, Darío. “Tierra, poder político y reformas agraria y rural”, en *Cuadernos tierra y justicia*, número 1. 2002.

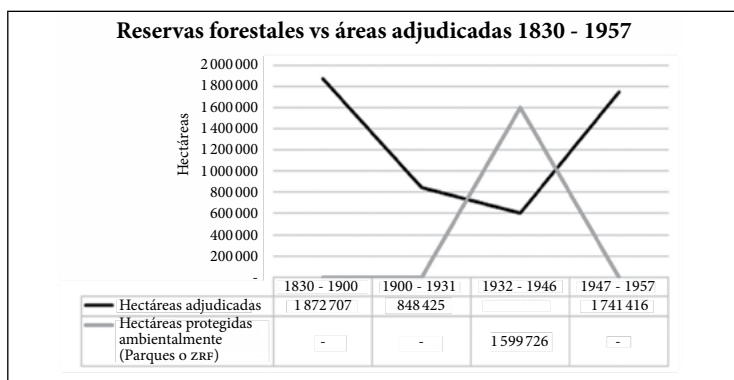
aumento de la conflictividad rural impulsaron al Gobierno liberal de López Pumarejo a promover una reforma agraria de carácter redistributivo, consolidada en la reforma constitucional de 1936 (AL 01/36) y en las leyes 200 y 34 del mismo año. Estas medidas buscaron enfrentar la disputa entre colonos sin tierra y grandes propietarios ausentistas, permitiendo la expropiación de latifundios improductivos. Además de su dimensión social, la reforma tuvo un componente ambiental al contemplar que la redistribución de tierras podía reducir la presión sobre la frontera agrícola y estableció la obligación estatal de delimitar bosques para proteger los caudales hídricos, reforzando así la protección iniciada con la Ley 119 de 1919, agregando además la conservación del caudal de las aguas (Artículo 10, Ley 200/36).

A pesar de los avances normativos impulsados por la reforma agraria de 1936, como por ejemplo, la posibilidad de expropiar latifundios improductivos y la obligación estatal de delimitar bosques para proteger recursos hídricos, persistieron limitaciones estructurales que debilitaron su implementación. Aunque la Ley 34 de 1936 ordenó la creación de un inventario de baldíos adjudicados desde 1824, no se incluyeron las tierras baldías no adjudicadas, dejando fuera del control estatal vastas zonas de bosques. Además, las expropiaciones nunca se materializaron, ya que dependían del Congreso y fueron desactivadas por la Ley 100 de 1944, que amplió los plazos de improductividad y permitió el arrendamiento de tierras. No obstante, las reformas promovieron un notable aumento en la adjudicación de tierras a pequeños y medianos ocupantes entre 1932 y 1946, consolidando la tendencia hacia una distribución más equitativa: el 94%¹⁰ de

10 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903–2012*, Bogotá. 2012.

las adjudicaciones fueron menores a 100 hectáreas y las mayores a 1000 hectáreas se redujeron al 0,7%.

Gráfica 1. Avance en declaraciones de reservas forestales y en adjudicaciones de tierras



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de: CNMH, Incoder y RUNAP

Durante el periodo posterior a las reformas de 1936, los trámites de adjudicación se volvieron más eficientes y orientados hacia pequeños y medianos colonos, lo que permitió no solo un aumento en la distribución de tierras, sino también la asignación de baldíos a departamentos para obras públicas y educación, configurando lo que algunos autores¹¹ interpretan como el surgimiento de una clase media campesina. No obstante, la imposibilidad de aplicar efectivamente la reforma agraria mediante expropiaciones llevó al Estado a favorecer, de forma directa o indirecta, la expansión de la frontera agrícola y la deforestación como vía de acceso a la tierra. En contraste, un avance significativo fue la declaración de las primeras reservas forestales protectoras nacionales entre 1938 y 1945, como desarrollo del artículo 10 de la

11 Ob. cit. CNMH, p. 77.

Ley 200 de 1936, que permitió proteger cerca de 1,6 millones de hectáreas de bosques.¹² Sin embargo, este impulso se detuvo en 1947 (ver gráfica 1) tras la eliminación del Ministerio de Economía Nacional, lo que marcó el fin de esa política ambiental y el fortalecimiento de la lógica adjudicataria.

1.3 La doble moral: el frenesí de protección ambiental a la par de las colonizaciones dirigidas

Al finalizar el periodo liberal e iniciarse el Gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez, el recrudecimiento de La Violencia y los crecientes conflictos por adjudicación de tierras llevaron a endurecer los requisitos mediante la Ley 97 de 1946, que exigió la verificación en campo de los límites prediales. Paralelamente, se impulsó una política de fomento forestal con fines económicos a través de la Ley 106 de 1946, otorgando un nuevo enfoque productivo a las reservas forestales protectoras nacionales (RFPN), lo cual se operacionalizó con la creación del Instituto de Fomento Forestal y del Instituto de Colonización, Parcelación y Defensa Forestal. Sin embargo, ambas entidades tuvieron escaso impacto por sus bajos presupuestos. Aunque el número de adjudicaciones se mantuvo estable,¹³ la agudización de la violencia entre 1948 y 1958 devastó al campesinado, provocó desplazamientos masivos, invasiones de tierras y radicalizó las disputas sobre el uso del suelo en un contexto de polarización ideológica marcado por la Guerra Fría.

En medio del devastador panorama agrario heredado de La Violencia, el gobierno impulsó en 1958 el Plan Nacional de Rehabilitación, que buscaba atender a las regiones más

12 Esta cifra corresponde a la sumatoria del área de las 9 RFPN declaradas entre 1938 y 1945, según el RUNAP, 2021.

13 Ob. cit. CNMH, p. 86.

afectadas mediante comisiones encargadas de resolver conflictos de tierra, ya fuera restituyendo predios a víctimas de desplazamiento o revirtiendo invasiones, aunque sin resultados efectivos.¹⁴ Ante la persistencia del conflicto rural, el Estado recurrió nuevamente a las colonizaciones —dirigidas e informales— especialmente en zonas de frontera agrícola,¹⁵ facilitadas por la Caja Agraria. En este contexto, el inicio del Frente Nacional trajo un cambio significativo con la expedición en 1959 de las leyes 2.^a y 20, que marcaron un hito en la política agraria y ambiental: mientras la Ley 20 reguló parcelaciones de tierras, la Ley 2.^a estableció por primera vez la protección de los bosques como de utilidad pública, creó las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) y definió condiciones para el aprovechamiento y adjudicación en estas áreas, sentando las bases del régimen forestal vigente hasta hoy.

Como resultado de la Ley 2.^a de 1959, se avanzó notablemente en la protección ambiental con la declaración de 65 millones de hectáreas como zonas de reserva forestal —superando ampliamente las tierras adjudicadas para ese momento— y la creación del primer Parque Nacional Natural en 1960 (Cueva de los Guácharos). Sin embargo, en paralelo, la Ley 20 promovió nuevas colonizaciones y adjudicaciones de tierras, manteniéndose la tensión entre la expansión agraria en zonas boscosas y los esfuerzos institucionales por conservar los ecosistemas.

14 Sánchez, Gonzalo, “Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional”, en revista *Análisis Político*, número 4, mayo–agosto, pp. 21–46, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. 1988.

15 Ob. cit. CNMH, p. 99.

1.4 La falta de diálogo y acuerdos sobre cómo redistribuir la tierra deja como víctima a la naturaleza

En 1961, bajo el liderazgo del senador Carlos Lleras Restrepo, se impulsó una ambiciosa reforma social agraria que superó las políticas tradicionales de adjudicación y colonización, proponiendo una transformación estructural del campo colombiano para convertirlo en un espacio de familias propietarias y no de peones, como base para una paz duradera. Esta visión quedó plasmada en la Ley 135 de 1961,¹⁶ que creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y estableció medidas como la expropiación de latifundios improductivos, dotación de tierras, acceso a crédito, asistencia técnica y servicios sociales para campesinos. En cuanto al componente ambiental, la ley armonizó con la Ley 2.^a de 1959 al prohibir adjudicaciones en reservas forestales sin autorización, delegando al INCORA funciones de conservación y vigilancia de bosques, lo que integró formalmente la protección ambiental en la política agraria y buscó poner fin a la expansión desordenada mediante colonizaciones.

De este modo, se buscó detener el crecimiento de la frontera agrícola y por ende proteger los bosques. Sin embargo, las expropiaciones de latifundios no se realizaron por las siguientes razones:

- i. Presiones políticas (la junta directiva del INCORA tenía miembros del Congreso).
- ii. Por evitar rebrotes de violencia, pues los nacientes actores armados de la década de los 60, generaban una enorme presión a cualquier decisión tomada sobre tierras ocupadas o invadidas.

16 Esta Ley ha tenido una copiosa literatura pues efectivamente marca un hito para todos los estudios sobre la historia agraria, siendo muy común la crítica sobre su eficiencia y su rol en el posterior conflicto armado.

- iii. Como consecuencia de lo anterior, la Ley mencionó que, si se demostraba el uso agropecuario de un predio, se podía aspirar a la titulación, incluso en áreas de reserva forestal.
- iv. Menciona el CNMH que resultaba mucho más económico hacer colonizaciones que redistribuciones, pues así se satisfacían las demandas tanto de los grandes terratenientes (mantener su *statu quo*) como de los campesinos (acceder a parcelas).¹⁷
- v. El INCORA le dio prelación a la financiación de distritos de riego y adecuación de suelos y no a la compra directa de tierras, perpetuando así los grandes predios existentes de décadas atrás. Con el presupuesto gastado en ello, se hubieran podido comprar 5.7 millones de ha,¹⁸ es decir, se hubieran podido evitar más de la mitad de las colonizaciones realizadas en ese cuarto de siglo, las cuales ocuparon más de 10 millones de ha.
- vi. La idea redistributiva queda finalmente estancada tras el Acuerdo de Chicoral (1972) que quedó plasmado en las Leyes 4.^a y 5.^a de 1973 y 6.^a de 1975 pues flexibiliza las calificaciones de predios ociosos imposibilitando su expropiación.¹⁹

17 Ob. cit. CNMH, p. 142.

18 Arango, Mariano, “Esquemas de políticas de reforma agraria en Colombia”, en *Lecturas de Economía*, Número 23, pp. 197–220, Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. 1987.

19 Menciona Darío Fajardo: *A partir del Pacto de Chicoral firmado en 1972, la dirigencia nacional tomó una de sus decisiones más costosas para el país: impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria que se había encomendado al INCORA. En lugar de una redistribución de tierras aptas para la agricultura, aledañas a los epicentros urbanos, a los mercados y a la oferta de servicios, el Estado*

Entre 1962 y 1987, aunque solo el 5,4% de las tierras del Fondo Nacional Agrario provinieron de expropiaciones —frente a un 83,8% por compras—²⁰ y se suele considerar fallida la reforma agraria de 1961, en realidad se registró un notable avance en adjudicaciones: más de 293 000 predios titulados, equivalentes al 55% de todo lo adjudicado en el siglo xx (10 216 982 ha ubicadas en las zonas de colonización),²¹ y un primer gran proceso de titulaciones colectivas a comunidades indígenas (13 008 873 ha).²² Este fue además el periodo más equitativo del siglo, con solo un 11,1% de adjudicaciones en predios mayores a 1000 hectáreas.²³ No obstante, este proceso se dio a costa de los bosques: se sustrajeron más de 14 millones de hectáreas de zonas de reserva forestal —el 96% del total sustraído hasta 2020—, lo que evidencia un fuerte desplazamiento de la frontera agrícola. Así, pese al marco normativo ambiental existente, predominó la expansión colonizadora, reflejando la incapacidad política de armonizar la redistribución de tierras con la conservación ambiental, haciendo de la naturaleza una víctima más del conflicto agrario irresuelto entre liberalismo y conservatismo.

En paralelo, se expidió el Código de Recursos Naturales y del Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), que creó el Sistema de Parques Nacionales Naturales y estableció nuevas

encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonía, el litoral pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los “proyectos de colonización” que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte. En Fajardo D. “La reforma agraria: como alma en pena”, Portal Razón Pública. <https://razon-publica.com/la-reforma-agraria-como-alma-en-pena/>. 2008.

20 Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA. *Colombia, Tierra y paz, Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961–2001*, p. 174. Bogotá. 2002.

21 Ob. cit. CNMH, p. 151.

22 INCODER, listado de resguardos indígenas, 2012.

23 Ob. cit. CNMH, p. 154.

categorías de protección aún vigentes. Gracias a esta norma, entre 1974 y 1994 se declararon más de 9 millones de hectáreas como áreas protegidas²⁴ —frente a las 524 000 existentes en 1973— y se introdujo la prohibición de la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestal. La expansión de las áreas protegidas coincidió con la ya mencionada colonización de más de 10 millones de hectáreas, reflejando la profunda dualidad entre protección ambiental y acceso a tierras. Además, entre 1988 y 1994 se titularon colectivamente 16 millones de hectáreas a comunidades indígenas, alcanzando un total de 29 millones. Aunque el código reconoció la utilidad pública de los parques y la posibilidad de imponer restricciones y expropiar predios, esto no impidió que se continuaran procesos de colonización incluso dentro de áreas que hoy son parques naturales, profundizando las tensiones entre conservación y ocupación del territorio.

24 Cálculo realizado a partir de las cifras anuales del RUNAP. <https://runap.parquesnacionales.gov.co/> Consultado en marzo de 2021.

2

Panorama actual de la relación entre el derecho ambiental y el agrario

2.1 Mercado asistido de tierras y función ecológica de la propiedad

La Constitución Política de 1991 cambió el enfoque de los temas agrarios y ambientales al crear la función social y ecológica de la propiedad y al elevar a categoría de derecho el ambiente sano, lo cual devino en varios cambios sustanciales tanto en la política agraria, como en la política ambiental. El contexto en el que nació la Constitución Política tuvo tres características fundamentales para entender la actual política de tierras:

Mercado asistido de tierras

A comienzos de los años 90, en sintonía con la tendencia global hacia la liberalización del mercado y la reducción del papel del Estado, la política de tierras en Colombia adoptó el modelo de “mercado asistido”, orientado a que los campesinos compraran directamente tierras con subsidios estatales, eliminando así la intervención estatal directa en la compra de predios. Este enfoque fue formalizado en la Ley 160 de 1994, que aún se encuentra vigente y que combina mecanismos heredados de reformas anteriores con nuevas herramientas para facilitar el acceso a la tierra por parte de las poblaciones rurales.

La Ley 160 de 1994, en línea con el modelo de mercado asistido, retomó y actualizó varias figuras clave de la reforma agraria de 1961, incluyendo las unidades agrícolas familiares (UAF), concebidas como la extensión de tierra necesaria para garantizar la sostenibilidad de una familia campesina, al tiempo que se limita el acaparamiento al prohibir la adjudicación de predios mayores a una UAF a la misma persona. También se mantuvo la posibilidad de compra directa de tierras por parte del INCORA, dirigida a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y a comunidades étnicas, pero ahora incorporando requisitos ambientales explícitos. Se reafirmó la prohibición de vender tierras adjudicadas, bajo pena de considerar al comprador como poseedor de mala fe, y se precisó que los ocupantes solo pueden acceder a la propiedad por vía administrativa, no judicial. Para adjudicar, además, se exige la explotación directa de al menos dos tercios del predio conforme a criterios productivos y ambientales, y la manifestación de no estar obligado a declarar renta. La ley también conservó la inadjudicabilidad de tierras en áreas protegidas, ampliándola a zonas colindantes a vías y a explotaciones mineras, y fortaleció el reconocimiento de derechos territoriales colectivos, consolidando los procesos de titulación para comunidades indígenas y, por primera vez, para comunidades negras (Ley 70 de 1993).

El optimismo de este mercado asistido de tierras se vio rápidamente mermado, pues desde los primeros pilotos realizados en Rivera (Huila), Montelíbano (Córdoba), Fuente de Oro (Meta), San Benito Abad (Sucre) y Puerto Wilches (Santander) se encontraron sendas dificultades:²⁵ Los posibles vendedores de tierras no tenían títulos formales y no

25 Rojas, Manuel, “Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad”, en *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa*

cumplían con los criterios ambientales de uso del suelo exigidos por la Ley, solamente estaban dispuestos a vender las partes improductivas de su tierra y subían los precios al saber que los campesinos contaban con el dinero de los subsidios, por lo que la especulación fue un factor permanente. Por su parte, los subsidios se presentaban como un fuerte incentivo para la compra, aunque los campesinos/compradores muchas veces no tenían vocación agropecuaria. Adicionalmente, los estudios mencionan que el gobierno nunca asignó suficiente presupuesto para los subsidios, de modo que para el año 1999, habían 1 141 313 ha propuestas para compra, pero solo alcanzó para subsidiar la compra de 42 527 ha.²⁶

Durante el periodo 1995–2012, la implementación de la Ley 160 de 1994 se vio gravemente afectada por el conflicto armado y el auge del narcotráfico, que impusieron una lógica de despojo y manipulación forzada de los precios de la tierra, debilitando la capacidad del Estado para implementar el mercado asistido propuesto en dicha ley, como lo mencionan diversas investigaciones realizadas por Machado A., Suárez R., CEPAL, Fajardo D., Mondragón H., entre otros.²⁷ Aunque se adjudicaron más de 430 000 hectáreas del Fondo Nacional Agrario²⁸ a sujetos de reforma agraria y se aplicó la metodología de la UAF como parámetro para adjudicar baldíos, en la práctica el 77% de estas adjudicaciones fueron menores

viable? Machado, Absalón y Suárez, Ruth (compiladores), Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo. 1999.

26 Mondragón, Héctor. “Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras” en *El mercado de tierras en Colombia ¿una alternativa viable?* Absalón Machado y Ruth Suárez, compiladores, páginas 197–219, Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo. 1999.

27 Citados y recopilados por el CNMH, en *Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas*, p. 195. Bogotá. 2016.

28 Ob. cit. CNMH, p. 203.

a dicho umbral,²⁹ evidenciando una tendencia al fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, y con ella, a la precariedad económica de los campesinos. Además, el 92% de los baldíos adjudicados se concentraron en departamentos de frontera agrícola como Vichada, Meta y Caquetá³⁰ ante la escasez de tierras cultivables en zonas de antiguo poblamiento, lo que sugiere la persistencia de la ampliación de la frontera agrícola en detrimento de los bosques.

Entre 1995 y 2012, aunque solo el 2% de las adjudicaciones de tierras superaron la unidad agrícola familiar (UAF), estas representaron el 13% del total de hectáreas asignadas, lo que evidencia un proceso de concentración de tierras.³¹ Esta situación, inédita en reformas agrarias anteriores, incluye casos en los que grandes extensiones fueron adjudicadas a personas o empresas no beneficiarias de la reforma agraria, en contravención de la Ley 160 de 1994, muchas veces con la participación de funcionarios públicos o bajo presión de actores armados. Entre 2006 y 2010 se identificaron 1879 expedientes irregulares que abarcan más de 416 000 hectáreas, un fenómeno asociado al acaparamiento ilegal de tierras.³²

Consolidación de la política ambiental dentro de la política agraria

A partir de la Constitución de 1991, Colombia consolidó su política e institucionalidad ambiental con base en el derecho al ambiente sano y los principios de la Declaración

29 INCODER. *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903–2012*. Bogotá, 2012.

30 Ob. cit. INCODER, 2012.

31 Ob. cit. CNMH, p. 212.

32 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Restrepo, Juan Camilo. *Implementación de la política integral de tierras 2010–2013*, Bogotá. 2013.

de Río de 1992.³³ Este proceso se materializó con la Ley 99 de 1993, la creación del Ministerio de Ambiente, la aprobación del Convenio de Biodiversidad, el fortalecimiento de las corporaciones autónomas regionales (CAR) con autonomía constitucional y la conformación del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Este periodo, que duró aproximadamente una década, representó un fortalecimiento sin precedentes de la institucionalidad ambiental,³⁴ impulsado por una creciente conciencia pública sobre los problemas ambientales. Además, se descentralizó la gestión ambiental, otorgando un papel protagónico a las entidades territoriales y permitiendo que las políticas ambientales se adaptaran a las realidades regionales, integrándose transversalmente en ámbitos como el ordenamiento territorial y la política agraria.

Este fortalecimiento institucional y descentralizado de la gestión ambiental también se caracterizó por un enfoque participativo, expresado en políticas como la de Participación Social en la Conservación (1999) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3680 de 2010, que promovieron el involucramiento activo de las comunidades locales e indígenas en la conservación de áreas protegidas, especialmente en territorios donde existen traslapes con resguardos. Esta visión integradora se reflejó igualmente en el ámbito agrario, puesto que la Ley 160 de 1994 incorporó criterios ambientales como requisito para la adjudicación de baldíos, exigiendo la verificación de la vocación del suelo y el

33 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible. Fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992.

34 Uno de los estudios más completos sobre el tema, es el compendio de escritos del Foro Nacional Ambiental: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Manuel Rodríguez Becerra, Bogotá, 2008.

cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, bajo la evaluación de la autoridad ambiental.³⁵ Además, la norma reconoció las actividades de conservación y uso forestal racional como formas válidas de aprovechamiento para efectos del derecho a la adjudicación, fortaleciendo así la transversalidad ambiental en la política agraria del país.

También se establece que los baldíos ubicados en “islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional”, solo podrán ser adjudicados a los campesinos y pescadores que habitan estas áreas, con fines de conservación. Así mismo, la obligación de observar los requisitos ambientales en los baldíos adjudicados se mantiene en el tiempo, pues en el caso de que el adjudicatario cese el cumplimiento, aplica la figura denominada “Reversión al dominio del Estado de los predios adjudicados y caducidad” establecida en el artículo 26 del Decreto 2664 de 1994. Es decir que, si el adjudicatario no cumple con la función ecológica de la propiedad, pierde el predio, el cual vuelve a considerarse baldío.

No obstante los avances normativos e institucionales que integraron la dimensión ambiental en la política agraria y promovieron la participación comunitaria en la conservación, estos logros comenzaron a deteriorarse en la década de los 2000. La apertura económica priorizó el crecimiento y la atracción de inversión, lo que llevó a la flexibilización de regulaciones ambientales, excluyendo a algunos sectores

35 El artículo 69 de la Ley 160 de 1994 menciona: *Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.*

del requisito de licencia ambiental y declarándolos de utilidad pública. Esta tendencia se profundizó en 2002 con la reducción del presupuesto ambiental y la fusión del Ministerio de Ambiente con el de Vivienda, debilitando su capacidad institucional.³⁶ En el ámbito agrario, se promovieron figuras como las zonas de interés de desarrollo rural y económico (ZIDRES), que permitieron el acceso a grandes extensiones de tierra con menores exigencias ambientales, desdibujando los principios de la Ley 160 de 1994.³⁷ Este contexto facilitó procesos de concentración y extranjerización de tierras, mientras que el interés ciudadano en temas ambientales se redujo, especialmente frente a problemáticas estructurales como la deforestación o la degradación del suelo.³⁸

A pesar del debilitamiento institucional y de la flexibilización de la normativa ambiental en los años 2000, se mantuvo una importante expansión en la protección formal del territorio: entre 1994 y 2012 se declararon más de 4,4 millones de hectáreas como áreas protegidas,³⁹ se titularon colectivamente más de 5,2 millones de hectáreas a comunidades negras mediante la Ley 70 de 1993, y se otorgaron más de 2 millones de hectáreas a comunidades indígenas,⁴⁰ sumando cerca de 10 millones de hectáreas fuera del comercio y sujetas al cumplimiento de la función ecológica de la propiedad. Estas comunidades, además, suelen aplicar prácticas ancestrales de conservación. Sin embargo, como se venía advirtiendo, la debilidad de la institucionalidad ambiental, especialmente en vigilancia y control, permitió un avance sostenido de

36 Ob. cit. Foro Nacional Ambiental, p. 176.

37 Salinas, Yamile. *Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia*. FAO. Bogotá. 2011.

38 Ob. cit. Foro Nacional Ambiental, p. 82.

39 Cálculo realizado a partir de cifras del RUNAP.

40 INCODER, 2012.

la frontera agrícola en departamentos como Vichada, Meta, Casanare, Arauca y Caquetá, acompañado de un incremento significativo de la deforestación.⁴¹ Así, la expansión de la protección fue en muchos casos más formal que efectiva, al no ir acompañada de una presencia estatal sólida que garantizara su cumplimiento.

Intentado armonizar las colonizaciones con el cuidado de los bosques

En el contexto de reconciliación e inclusión que dio origen a la Constitución de 1991, se buscó armonizar los modelos de economía campesina y capitalista mediante la creación de las zonas de reserva campesina (ZRC) y de las zonas de desarrollo empresarial (ZDE), con el fin de brindar oportunidades equitativas en el campo. La Ley 160 de 1994 integró la visión de desarrollo sostenible a la política agraria, al establecer que las zonas de colonización —frecuentemente áreas de amortiguación de reservas forestales y protegidas— fueran destinadas a ZRC y ZDE, bajo criterios de ordenamiento ambiental y con un plan de manejo ambiental obligatorio. Esta política pretendía canalizar la expansión agraria dentro de límites ambientales, estableciendo la unidad agrícola familiar (UAF) como restricción de extensión, y promoviendo la transformación del campesino desplazado en mediano empresario.

Mientras las ZRC se orientaban a sujetos de reforma agraria bajo un modelo campesino, las ZDE se dirigían a inversionistas con enfoque empresarial sostenible. Sin embargo, a pesar de su potencial, las ZDE nunca se implementaron y las ZRC solo se aplicaron entre 1997 y 2002, logrando constituir seis zonas que abarcaron 831 111 hectáreas.⁴² Posteriormente

41 IDEAM, 2014.

42 IGAC, portal datosabiertos.gov.co consultado en abril de 2021.

te, entre el año 2002 y 2022 no se constituyeron nuevas ZRC, dinámica que cambió sustancialmente bajo el Gobierno del presidente Petro, momento en el que se impulsó a nivel nacional la constitución de nuevas ZRC con fundamento en lo acordado con las FARC como se verá más adelante.

Es de resaltar que según el Instituto von Humboldt,⁴³ en las ZRC constituidas, se han dado grandes avances fruto del manejo comunitario en materia de salvaguarda de la biodiversidad, restauración ecológica, conservación de bosques primarios, consolidación de corredores ecológicos y ordenamiento territorial a escala de paisaje, todo esto, manteniendo las prácticas campesinas de producción. En suma, menciona el Instituto, que *“las ZRC permiten una gestión territorial de forma colectiva y es la única que tiene el propósito de controlar la expansión de la frontera agropecuaria del país”*.⁴⁴

2.2 Conflicto armado y su impacto en la relación tierras-ambiente

La relación entre la cuestión agraria y la conservación ambiental ha sido históricamente conflictiva en Colombia, marcada por la falta de distribución equitativa y formalización de la tierra, lo que ha llevado a una colonización permisiva en zonas de bosques primarios, generando la falsa disyuntiva de que solo es posible acceder a tierras mediante la deforestación. Esta problemática se agravó con el conflicto armado, que desde finales de los años 80 hasta los acuerdos de paz de 2016 profundizó la inseguridad jurídica sobre la

43 Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. “Zonas de Reserva Campesina en el escenario del pos-conflicto”. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/>. Bogotá. 2017.

44 Ob. cit. Instituto Humboldt, sección 2.

tierra y restringió el ejercicio de derechos ambientales en el campo, evidenciando que la tierra ha sido un eje estructural de la violencia y un obstáculo persistente para la sostenibilidad y la equidad rural.

Durante dicho periodo se consolidó un proceso sistemático de despojo forzoso de tierras que coincidió con la implementación de la Ley 160 de 1994. Según la extinta CNRR⁴⁵ y estudios como el de Gutiérrez Sanín,⁴⁶ este fenómeno se desarrolló en tres etapas: primero, una avanzada militar, principalmente paramilitar, que expulsó violentamente a pobladores señalados como simpatizantes de la guerrilla para tomar control territorial; luego, una fase clientelista, donde se instauraron nuevos poderes políticos mediante testaferros y mecanismos ilegales como la falsificación de títulos; y finalmente, un despojo económico, en el cual se implantaron modelos de negocio —legales o ilícitos— y se manipularon las condiciones del mercado para adquirir tierras remanentes, logrando así el dominio económico y territorial de amplias zonas rurales.

El despojo sistemático de tierras durante el conflicto armado constituyó una contrarreforma agraria ilegal que, mediante la violencia, bloqueó la implementación de la Ley 160 de 1994 e impuso un modelo económico basado en la tierra como capital, desplazando la economía campesina.⁴⁷ Esta transformación forzada del uso del suelo no solo afectó

45 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR. Área de Memoria Histórica. *El despojo de tierras y territorios, Aproximación conceptual*, Bogotá: CNRR, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. 2009.

46 Gutiérrez Sanín, Francisco “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar”, en revista *Estudios Socio-Jurídicos*, número 16 (1), p. 43–74, Bogotá: Universidad del Rosario. 2014.

47 Algunos historiadores agrarios denominan este fenómeno como “descampesinización”.

a las comunidades rurales, sino que convirtió a la naturaleza en escenario, víctima y botín del conflicto, profundizando la ruptura entre los derechos territoriales y los principios de sostenibilidad ambiental.

Debilidad institucional y falta de gobernabilidad.

Aunque la debilidad institucional no es exclusiva del conflicto armado, los actores armados se han aprovechado de ella para apropiarse de tierras y recursos naturales en distintas regiones del país, donde la presencia del Estado ha sido parcial, intermitente o inexistente. En muchos territorios, estos actores han asumido funciones de control administrativo, judicial y normativo, limitando severamente la gobernabilidad estatal e impidiendo la implementación efectiva de políticas ambientales y agrarias. Esta situación se agrava por la falta de un modelo de descentralización real, lo que genera normas nacionales alejadas de las condiciones territoriales concretas, como se evidencia en las profundas diferencias entre el catastro urbano y el rural, perpetuando así la histórica tensión entre conservación ambiental y desarrollo agrario.

Esta limitada gobernabilidad estatal, especialmente en zonas rurales, se vio agravada por la cooptación de entidades y autoridades por parte de actores armados o sus testaferros durante el conflicto armado. A través del control de cargos públicos en alcaldías, gobernaciones, oficinas de registro, notarias y entidades como el INCODER, estas estructuras criminales facilitaron el despojo masivo de tierras, la adjudicación irregular y la manipulación de registros, en paralelo al desplazamiento forzado de millones de personas. Aunque en 1997 se expidió la Ley 387 con mecanismos de protección, su aplicación fue nula debido a la debilidad institucional y la connivencia de sectores políticos con el proyecto

paramilitar,⁴⁸ generado despojos y abandono de 5.6 millones de hectáreas de tierra⁴⁹ que afectaron a 8 millones de personas, aproximadamente.⁵⁰

Solo a partir de 2003 se implementaron acciones tímidas como el Proyecto de Protección de Tierras,⁵¹ pero la persistencia del fenómeno llevó a la Corte Constitucional a declarar el estado de cosas inconstitucional en 2004 mediante la Sentencia T-025 y, en 2009, a ordenar una política específica de restitución.⁵² Este mandato se materializó en 2011 con la Ley 1448, que impulsó una política de restitución sobre cerca de 6 millones de hectáreas despojadas o abandonadas forzosamente, marcando un punto de inflexión en el reconocimiento estatal del conflicto y sus consecuencias sobre la tenencia de la tierra.

La implementación de la Ley 1448 impulsó investigaciones que evidenciaron cómo actores armados aprovecharon la debilidad institucional y cooptaron funcionarios para despojar tierras.⁵³ La Superintendencia de Notariado y Registro⁵⁴ identificó más de 50 formas de falsificación o simula-

48 En las declaraciones dadas por exmiembros de las Autodefensas Unidas de Colombia ante la Jurisdicción de Justicia y Paz de la Ley 975 de 2005, es posible ver estas declaraciones en varias zonas del país como en el Urabá.

49 Observatorio Global del Desplazamiento Interno (IDMC). 2019.

50 Unidad de Atención Integral para las Víctimas, Registro Único de Víctimas (RUV). 2020.

51 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL. *“Protección de Tierras 2003–2010”*. Bogotá. 2010.

52 Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

53 Este tema está detallado en los capítulos 5 y 6 del Informe del CNMH. *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá. 2016.

54 La Superintendencia emitió la *“Instrucción administrativa conjunta 18 de 2012”* en la cual menciona el procedimiento para

ción de legalidad en registros de propiedad, y el Ministerio de Agricultura denunció más de 1800 adjudicaciones irregulares entre 2006 y 2010,⁵⁵ así como acumulación indebida en unos 12 mil predios. Estas prácticas, facilitadas por notarios, registradores y funcionarios del INCODER, consolidaron un patrón sistemático de despojo, que ha sido sistematizado y tipificado por el Observatorio de Restitución de Tierras en más de 12 tipologías descubiertas.⁵⁶

Este complejo panorama fue abordado por la política de restitución de tierras desde el año 2011,⁵⁷ en la cual se planteó un procedimiento administrativo y judicial que permitiera a las víctimas de desplazamiento recobrar la titularidad de sus tierras. Este proceso ha enfrentado tres grandes dificultades: *i)* la mayoría de víctimas no tenían sus tierras formalizadas, por lo que no ha sido fácil demostrar su relación con el predio; cuando sale la sentencia, se le ordena a la ANT realizar el trámite de formalización, pero en esa entidad dicho proceso es lento y se acumula más tiempo sin resolverse la situación en desmedro de los derechos de los desplazados, *ii)* en muchos casos los predios despojados después fueron ocupados o adquiridos por personas sin relación con los actores armados (son llamados segundos ocupantes), personas que suelen ser campesinos pobres sujetos de reforma agraria

estas tipologías. Aunque en dicha instrucción no se encuentran descritas las tipologías, si lo ha mencionado en charlas y espacios públicos, pero no tiene público el informe en donde se especifican esas formas.

55 Ob. cit. CNMH, p. 315.

56 Observatorio de restitución de tierras y regulación de derechos de propiedad agraria: <http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2013/06/TIPOLOGIAS-DESPOJO.pdf> Consultado en 2021.

57 A través de las siguientes normas del año 2011: Ley 1448 y Decretos Ley 4633 y 4635.

y por ende también requieren acceso a tierras, por lo que ya no es posible quitarles las tierras, *iii*) muchas zonas aún tienen presencia de actores armados y por ende las víctimas no pueden fácilmente retornar a sus tierras, *iv*) muchos predios despojados se encuentran en zonas inadjudicables (ZRF, PNN, territorios étnicos), por lo que no pueden ser restituidos.

Además, la restitución tuvo un componente ambiental similar al de las reformas agrarias: una amplia necesidad de tierras en zonas inadjudicables por motivos ambientales. Esto generó la necesidad de realizar sustracciones de ZRF para poder titular predios a las víctimas de despojo.⁵⁸ Para 2018 se contabilizaban 317 187 ha sustraídas con fines de restitución. Por otro lado, la restitución en territorios étnicos también tiene una profunda relación con aspectos ambientales, pues las comunidades no perdieron la titularidad de sus tierras gracias al artículo 63 de la Constitución, sino que tuvieron afectaciones ambientales en el marco del conflicto armado,⁵⁹ las cuales son objeto de análisis por parte de los jueces de restitución.

En Colombia, la débil presencia institucional en áreas protegidas, agravada por la cooptación de funcionarios públicos y la falta de control efectivo, ha facilitado trámites irregulares para el aprovechamiento forestal y la adjudicación de títulos mineros. Esta situación ha sido aprovechada por actores armados y empresas en zonas de conflicto, generando despojo de derechos territoriales étnicos, espe-

58 Cruz Efraín, Guzmán Andrés “Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal”. En revista *Territorios* 35 / p. 149–170. Bogotá. 2016.

59 Novoa, Edwin. “Una mirada a debates ambientales en torno a la restitución de tierras en Colombia”. En revista *Semillas* n.º 61/62. Bogotá, 2015.

cialmente en territorios de comunidades negras e indígenas, como lo reconocen los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.⁶⁰ Aunque este fenómeno ha sido denominado “captura reguladora” —una forma de corrupción que influye ilegalmente en las decisiones de autoridades ambientales—, su magnitud real es incierta debido a la escasa judicialización y limitada investigación al respecto.

*La captura reguladora se estaría dando también en la adjudicación de los permisos para el aprovechamiento forestal y de otros recursos naturales renovables. En entrevistas con cerca de ciento treinta representantes de las comunidades indígenas y negras en las regiones del Amazonas y del Chocó biogeográfico fue prácticamente unánime la afirmación de que en esas regiones las CAR favorecían el interés de los madereros y otros grupos de interés, en perjuicio de los intereses territoriales de esas minorías étnicas.*⁶¹

Durante el conflicto armado en Colombia, se evidenció una profunda debilidad institucional reflejada en la expedición irregular o cuestionable de títulos mineros por parte de la autoridad minera, especialmente entre 2002 y 2010, afectando áreas protegidas y territorios étnicos con vocación ambiental. Investigaciones revelan la existencia de títulos mineros en parques nacionales, páramos y reservas forestales, lo que pone en entredicho la labor tanto de la autoridad mi-

60 Según el artículo 144 del Decreto Ley 4633/11 para comunidades indígenas y el artículo 110 del Decreto Ley 4635/11 para comunidades negras, se habla de “afectaciones territoriales” cuando ocurren hechos relacionados con el conflicto armado que limitan el normal ejercicio de los derechos territoriales, normalmente rompiendo la armonía que tienen estas comunidades entre su cultura y el ambiente.

61 Canal, Francisco y Rodríguez, Manuel. “Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA” en: Foro Nacional Ambiental: *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Manuel Rodríguez Becerra, p. 355. Bogotá. 2008.

nera como de las autoridades ambientales.⁶² Esta situación se agrava por la limitada capacidad operativa del Estado, dado el escaso número de funcionarios encargados de vastas áreas protegidas y la presencia de actores armados que amenazan la integridad de los trabajadores, obstaculizando el control ambiental.⁶³ Además, la falta de conectividad entre áreas protegidas y la presencia histórica de comunidades campesinas generan tensiones entre los objetivos de conservación y los derechos sobre la tierra, constituyendo un foco de conflicto social y territorial que requiere un análisis más profundo.

A esta compleja realidad institucional se suma la falta de información predial consolidada, especialmente en las zonas rurales, donde el conflicto armado ha agravado una histórica debilidad del Estado. A diferencia de las áreas urbanas, en el campo la información catastral y registral es fragmentada, desactualizada o inexistente, debido en parte a que muchos campesinos no registran formalmente sus predios tras la adjudicación o compraventa, por desconocimiento o falta de acompañamiento institucional. Esto ha generado un desfase entre los actos de tenencia y la información oficial, alimentando la informalidad y dificultando la gestión estatal. Además, persiste una gran incertidumbre sobre los baldíos,⁶⁴ pues el Estado no cuenta con un inventario nacional

62 Pulido, Alejo. “La escandalosa adjudicación de títulos mineros en parques naturales”. En el portal La Silla Vacía. Consultado en: <https://lasillavacia.com/historia/la-escandalosa-adjudicacion-de-titulos-mineros-en-parques-naturales-26448>. Bogotá. 2011.

63 Botero-García, Rodrigo, Francisco López, Harold Ospino, Eugenia Ponce de León-Chaux y Catalina Riveros. *Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado*. Bogotá, Colombia: Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, 2019.

64 Departamento Nacional de Planeación DNP. Conpes 3859 de 2016, p. 12.

actualizado y debe evaluar caso por caso, lo que obstaculiza la protección ambiental y el acceso equitativo a la tierra, especialmente en regiones como la Amazonía donde abundan predios sin historial registral claro.

2.3 Vulnerabilidad de las comunidades rurales y su impacto en los derechos sobre la tierra

Al igual que las debilidades institucionales, el conflicto armado profundizó las vulnerabilidades de las comunidades rurales, impidiendo una reforma agraria sostenible y facilitando el avance descontrolado de la frontera agrícola. Las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes sufrieron graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo desplazamientos forzados, asesinatos y pérdida de liderazgo, debilitando su organización social. Según el informe *¡Basta ya!* del Centro Nacional de Memoria Histórica,⁶⁵ entre 1998 y 2006 —coincidiendo con el auge del proyecto paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)— se presentó el mayor número de despojos y abandonos de tierras. Durante este periodo, los actores armados desplazaron y confinaron comunidades, forzándolas a vender o abandonar sus tierras, e incluso usurparon territorios étnicos intransferibles, transformando su uso con fines económicos, lo que evidencia la estrecha relación entre violencia, violaciones de derechos humanos y despojo.

Este fenómeno de pérdida territorial durante el conflicto armado puede agruparse en tres principales tipologías de despojo.⁶⁶ La primera es la venta forzada, en la que las

65 Ob. cit. CNMH, p. 332. 2016.

66 Observatorio de restitución de tierras y regulación de derechos de propiedad agraria: <http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2013/06/TIPOLOGIAS-DESPOJO.pdf> Consultado en 2021.

familias rurales se vieron obligadas a vender sus tierras bajo amenazas directas, incluso con el riesgo de perder la vida. La segunda es la venta por precio injusto, donde, aunque existía apariencia de legalidad, las condiciones de violencia o presión permitieron que los predios se adquirieran a valores muy inferiores a los reales. La tercera corresponde al despojo territorial por confinamiento o restricciones, especialmente en comunidades étnicas, a quienes se les limitó el uso y movilidad en sus territorios colectivos, lo cual afectó gravemente su autonomía y derechos territoriales. Estas formas de despojo muestran cómo la violencia reconfiguró el acceso y control de la tierra en el país.

En términos generales, todas estas tipologías de despojo se alimentaron de una vulnerabilidad histórica: los campesinos no tienen claridad sobre sus derechos a la tierra. Existen muchas tipologías y formas como los campesinos se relacionan informalmente con la tierra: pueden ser poseedores, tenedores u ocupantes. A su vez, existen diversas situaciones que impiden que un predio se considere formalizado: *i)* predios sin matrícula inmobiliaria, *ii)* predios con mejoras en predios ajenos, *iii)* predios con falsa tradición (esta situación es bastante compleja y tiene 19 subcategorías o tipos de posible falsa tradición),⁶⁷ *iv)* predios con anotaciones problemá-

67 Según la UPRA (2020) son: Adjudicación sucesión derechos y acciones – Adjudicación sucesión gananciales – Afectación a vivienda familiar sobre mejoras en predio ajeno, artículo 5.º, Ley 258 de 1996 – Compraventa de cosa ajena – Compraventa de cuerpo cierto, teniendo solo derechos de cuota con antecedente registral – Compraventa derechos gananciales – Compraventa derechos y acciones – Compraventa posesión con antecedente registral – Declaración de mejoras en predio ajeno. Artículo 5.º, Ley 258 de 1996 – Donación derechos y acciones – Donación ganancial – Patrimonio de familia sobre mejoras en predio ajeno. Artículo 5.º, Ley 258 de 1996 – Remate derechos y acciones – Remate gananciales – Adjudicación liquidación sociedad conyugal derechos

ticas en el folio de matrícula (esta situación también es compleja y hay 20 subcategorías),⁶⁸ v) predios que hacen parte del inventario de baldíos. Este gran abanico de posibilidades hace que sea muy complicado para los campesinos entender los pasos exactos que requieren para formalizar sus tierras, lo cual, sumado a la inoperancia histórica de las autoridades agrarias (hoy la Agencia Nacional de Tierras) en su labor de formalización, sugiere que la informalidad en la tenencia de tierras sea un problema de difícil solución y de largo plazo.

y acciones (Código adicionado por el artículo 1.º de la Resolución 2708 de 2001) – Compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral (código adicionado por el artículo 1.º de la Resolución 2708 de 2001) – Dación en pago de derechos y acciones (Código adicionado por el artículo 1 de la Resolución 2708 de 2001) – Transferencia de posesión con antecedente registral (Creado por la Resolución 0625 de 2002) – Declaratoria de posesión regular, artículo 1.º, Ley 1183 de 2008 (Código adicionado por el artículo 1 de la Resolución 2205 de 2008).

- 68 Según la UPRA (2020) son: Declaratoria de nulidad de escritura pública – Prescripción agraria – Reversión del baldío – Revocación adjudicación baldíos en propiedad colectiva a comunidades negras – Iniciación diligencias administrativas por indebida ocupación de baldíos – Sustracción de área de reserva forestal protectora – Sustracción de área de distritos de manejo integrado – Sustracción de área de distritos de conservación de suelos – Sustracción de área de áreas de recreación – Sustracción de área de reservas naturales de la sociedad civil – Loteo – Reloteo – Predio declarado en abandono por poseedor-ocupante, tenedor o anterior propietario – Informe del comité de atención de la población desplazada de poseedor-ocupante o de tenedor de predio – Iniciación proceso de clarificación de la propiedad artículo 4.º Decreto 2663 de 1991 – Identidad registral a predio con presunción de baldío – Intención de adelantar saneamiento automático (Artículo 4.º Decreto 737 de 2014) – Protección provisional de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales por pueblos indígenas – Inicio de procedimiento de revocatoria directa a la adjudicación del baldío por afectación del derecho de dominio (Decreto 1465 de 2013) – Certificación técnica de ocupación.

La alta informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia, que según la UPRA superaba el 52% de los predios rurales en 2019,⁶⁹ ha sido históricamente aprovechada por actores armados para usurpar tierras y ha dificultado la protección de los derechos de los campesinos, especialmente cuando son desplazados y no cuentan con registros formales. Aunque existen diversas formas de despojo, el abandono forzado de tierras ha sido el más común, representando el 82.9% de los casos,⁷⁰ lo que evidencia la extrema vulnerabilidad de las comunidades rurales frente al conflicto. Si bien la política de restitución de tierras busca revertir esta situación, el resurgimiento de desplazamientos forzados y masacres —que entre 2020 y los primeros meses de 2021 alcanzaron cifras alarmantes⁷¹— demuestra un recrudecimiento del conflicto que renueva el ciclo de despojo. Esta situación tiene graves implicaciones ambientales, ya que las comunidades desplazadas pierden capacidad de gobernanza para acordar usos sostenibles del suelo (incluyendo conservación), y los territorios abandonados son fácilmente tomados por actores armados u otros actores que imponen modelos de uso intensivo del suelo con altos impactos ecológicos.

2.4 La naturaleza en medio de la guerra por la tierra

La naturaleza ha venido siendo el escenario, el botín y la víctima del conflicto armado. Esta frase propuesta por organizaciones como CENSAT⁷² parece resumir la relación entre ambiente y guerra.

69 UPRA. “Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia”. Vigencia 2019.

70 Ob. cit. CNMH, p. 352.

71 CODHES, “Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?”, consultado en: <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>

72 CENSAT Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia. “Memoria ambiental y reconciliación. La enunciación de la vida”. Bogotá. 2018.

Aunque tradicionalmente se asocia el desplazamiento forzado únicamente al conflicto armado, en realidad las motivaciones económicas han sido determinantes en las acciones de control territorial y despojo,⁷³ ya que los actores armados buscan imponer modelos de uso intensivo de la tierra orientados a la rentabilidad, incluso mediante actividades ilegales. Frente a esto, los campesinos deben adaptarse o desplazarse, mientras que la naturaleza resulta directamente afectada por la transformación de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad.

Estas motivaciones económicas, centradas en la rentabilidad, han dado lugar en las últimas décadas a la consolidación de economías ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas y de madera, las cuales se han convertido en motores del conflicto armado y en causa principal de disputa territorial. Estas actividades no solo causan graves impactos ambientales en las zonas donde se desarrollan, sino también a lo largo de los corredores de movilidad que requieren para operar, afectando vastas extensiones de territorio. La presencia armada en estas regiones limita profundamente la acción de las autoridades ambientales, mientras que la necesidad de controlar grandes áreas para sostener estas economías ilegales genera nuevos desplazamientos, impide la implementación de la reforma agraria y distorsiona el mercado de tierras, profundizando la crisis rural y ambiental del país.

La expansión de las economías ilegales y su lucha permanente por el control de recursos naturales como agua, suelos, minerales y bosques, ha intensificado la conflictividad socioambiental, dejando a las comunidades locales sin capacidad de resistencia frente a los actores armados y obligándolas

73 Ob. cit. CNRR, 2009.

a competir entre sí o a ceder totalmente el acceso a dichos recursos. Esta situación ha profundizado la exclusión, la pobreza rural persistente y la pérdida de modelos tradicionales de vida, obligando a las comunidades a adoptar dinámicas extractivas incompatibles con la sostenibilidad ambiental. El rompimiento del vínculo entre sociedad y naturaleza se agrava aún más con el asesinato sistemático de líderes sociales y ambientales, uno de los impactos más devastadores del conflicto armado, que ha frenado el ejercicio efectivo de los derechos ambientales en Colombia.

Además del impacto de las economías ilegales, los modelos económicos de desarrollo promovidos por el gobierno también han ejercido presión sobre los recursos naturales, priorizando sectores como los hidrocarburos, la minería y los monocultivos, acompañados de grandes proyectos de infraestructura. Aunque formalmente estos proyectos están desligados del conflicto armado y se legitiman bajo la figura de utilidad pública, en la práctica pueden tener vínculos indirectos con el conflicto, ya sea por su implementación en territorios afectados por la violencia, por la posible relación de algunas empresas con actores armados,⁷⁴ o por el desplazamiento y despojo que generan en las comunidades rurales, exacerbando tensiones y afectando tanto el entorno social como ambiental.

Esta relación indirecta entre proyectos económicos legales y el conflicto armado se profundiza al evidenciar que en la estructuración de estos proyectos no se incorporan de forma efectiva variables relacionadas con el conflicto. Aunque en algunos casos se mencionan antecedentes de violencia,

74 Portal Verdad Abierta. “Acusan a directivos de Chiquita Brands de financiar grupos paramilitares en Urabá”. 2018. Consultado en: <https://verdadabierta.com/acusan-a-directivos-de-chiquita-brands-de-financiar-guerrillas-y-paras-en-uraba/>.

como en Hidroituango,⁷⁵ estos no influyen en la toma de decisiones para otorgar licencias ambientales. La normatividad vigente tampoco exige un análisis detallado sobre las violaciones de derechos humanos o el estado de vulnerabilidad de las comunidades afectadas, limitando así una evaluación integral del impacto social. Además, las comunidades que han sido desplazadas o desarticuladas por la violencia enfrentan barreras para participar en los procesos de licenciamiento, lo que priva a los proyectos de una verdadera licencia social. En la práctica, esta ausencia de participación facilita la aprobación de proyectos sin oposición, reproduciendo lógicas de despojo y exclusión vinculadas, aunque de manera más sutil, al conflicto armado.

A lo anterior se suma un aspecto aún más crítico: las inversiones legales sobre la tierra, como los monocultivos o proyectos ganaderos, no requieren licenciamiento ambiental, lo que deja sin control institucional su impacto sobre ecosistemas estratégicos, biodiversidad y dinámicas de acaparamiento. Esta omisión normativa permite que se desarrollen grandes proyectos agroindustriales incluso en contextos de conflicto armado y desplazamiento, agravando los conflictos rurales históricos.⁷⁶ Ejemplos como el caso de Bioenergy⁷⁷ en la Orinoquia o Smurfit Kappa en Bolívar, Valle del Cauca,

75 Portal Verdad Abierta. “Investigarán si ‘paras’ favorecieron proyecto Hidroituango”. Bogotá. 2011. Consultado en: <https://verdadabierta.com/investigar-si-paras-favorecieron-proyecto-hidroituango/>

76 En el listado taxativo de proyectos, obras o actividades que requieren licenciamiento ambiental del Decreto 1076 de 2015, no se menciona ninguno de estos negocios relacionados con las tierras.

77 Salinas, Yamile, Camilo González, INDEPAZ, Saskia van Drunen, “¿Amnistía a la “concentración productiva” del siglo XXI en la Orinoquia? El caso Bioenergy”. Center for Research on Multinational Corporation (SOMO). Ámsterdam y Bogotá. Mayo de 2019.

evidencian cómo estas inversiones han sido facilitadas por el debilitamiento social producto del conflicto, aprovechando el bajo costo de tierras despojadas o abandonadas, mientras generan graves impactos ambientales sin medidas de manejo, profundizando la exclusión territorial y la degradación ecológica.⁷⁸

Esta articulación entre intereses económicos legales y contextos de violencia armada se refleja con claridad en casos documentados como el de Smurfit Kappa⁷⁹ y el de Maderas del Darién,⁸⁰ donde se evidenció el aprovechamiento directo de escenarios de amenaza y desplazamiento inducido por paramilitares para la adquisición de tierras a bajo costo y la implementación de modelos productivos intensivos que arrasaron ecosistemas y vulneraron gravemente los derechos humanos de comunidades afrodescendientes e indígenas. La connivencia entre actores empresariales y grupos armados, sumada a la inacción estatal, llegó a tal punto que estos casos fueron llevados ante instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde incluso se demostró el respaldo del Estado a través de operaciones militares.⁸¹ Ejemplos como el despojo masivo en Jiguamiandó y Curvaradó, transformado en cultivos de palma con apoyo

78 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución y Formalización de Tierras. (31 de marzo de 2017). Radicado: 76-111-31-21-001-2015-00033-00. [MP. Carlos Alberto Tróchez].

79 Juzgado Tercero Civil Especializada en Restitución de Tierras. (septiembre 19 de 2016). Radicado: 76-111-31-21-003-2015-00087-00. [Juez. Juan Pablo Atehortúa Herrera].

80 Defensoría del Pueblo, Amicus Curiae, Aprovechamiento forestal y derechos humanos en la cuenca del río Cacarica en el departamento del Chocó.

81 Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. (17 de mayo de 2018). radicación: 110016000253 2007 82701, [MP Juan Guillermo Cárdenas Gómez]. Folio 249.

gubernamental, muestran cómo la degradación ambiental y el desplazamiento forzado se consolidaron como estrategia para habilitar inversiones.⁸² También iniciativas como las ZIDRES, aunque aún no operativas, generan preocupaciones similares por no requerir licencia ambiental ni considerar la conflictividad armada, reproduciendo los riesgos ya evidenciados.

2.5 La Reforma Rural Integral (RRI)

El debate en La Habana partió del diagnóstico sobre la crítica situación agraria en Colombia, determinada por la Ley 160 de 1994 y agravada por el conflicto armado, lo que implicó una notoria disminución en la adjudicación y formalización de tierras desde los años 90. Frente a este panorama, el Acuerdo de Paz propuso una Reforma Rural Integral (RRI) orientada a garantizar el acceso y formalización de tierras, mejorar las condiciones económicas y sociales del campesinado, y asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, en concordancia con los artículos 64 a 66 de la Constitución. Esta reforma busca el desarrollo integral del campo, la regularización de la propiedad, el derecho a la alimentación y la democratización de la tierra, objetivos que fueron reglamentados mediante el Decreto Ley 902 de 2017, el cual complementa y no deroga la Ley 160.

La RRI no solo introduce nuevas estrategias para el desarrollo agrario, sino que también retoma y mantiene vigentes herramientas de reformas anteriores, integrándolas bajo un enfoque más inclusivo. Entre estas se encuentran: la figura del antiguo Fondo Nacional Agrario, ahora Fondo de Tierras, con el objetivo de reasignar tierras a campesinos sin

82 Tribunal Contencioso Administrativo de Chocó. Sentencia 0102 del 9 de diciembre de 2009.

tierras o con tierras insuficientes; la posibilidad de expropiar predios ociosos por motivos de utilidad pública; y la figura de los sujetos de reforma agraria, ahora llamados “sujetos de ordenamiento”, incluyendo poblaciones históricamente excluidas como mujeres y víctimas del conflicto. Además, se conserva la metodología de las unidades agrícolas familiares (UAF) como límite de extensión predial, se reafirma el compromiso con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población rural,⁸³ y se mantiene intacta la política de restitución de tierras, evidenciando así una continuidad jurídica con una renovación en el enfoque social.

Además de retomar herramientas de reformas agrarias anteriores, la RRI introduce innovaciones significativas orientadas a aumentar la eficiencia en la formalización y adjudicación de tierras. A diferencia del modelo de atención por demanda de la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 establece un enfoque de oferta institucional, donde la Agencia Nacional de Tierras (ANT) identifica zonas priorizadas y aplica un barrido predial que permite la titulación masiva de tierras, superando el antiguo modelo de predios individuales dispersos. Esta estrategia se apoya en un procedimiento único en cabeza de la ANT, lo cual reduce trámites y promueve mayor agilidad en los procesos. No obstante, la ejecución de estas medidas requiere de una planeación participativa previa, canalizada principalmente a través de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que articulan acciones integrales en regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, incluyendo el acceso a la tierra y la garantía de derechos ambientales y sociales.

83 Especialmente relevante la jurisprudencia de la Corte Constitucional derivada del estado de cosas inconstitucional del desplazamiento forzado, declarado por la Sentencia T-025 de 2004 y sus múltiples Autos de seguimiento.

Complementando los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), la RRI incorporó nuevas herramientas de planificación y ejecución territorial, siendo una de las más relevantes los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR). Aunque no fueron previstos explícitamente en los Acuerdos de Paz, los POSPR se han vuelto indispensables para la aplicación del procedimiento único de barrido predial, pues sin ellos no es posible avanzar en la formalización ni en la adjudicación de baldíos.

Si bien los mecanismos de acceso a la tierra de la Ley 160 de 1994 siguen vigentes, en la práctica las metas institucionales actuales están orientadas por el desarrollo de los POSPR,⁸⁴ lo que demuestra un giro sustancial en la política pública agraria. Paralelamente, la RRI prevé los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los cuales complementan los PDET mediante la identificación de necesidades estructurales de la población rural en ámbitos como infraestructura, salud, educación, vivienda, producción, economía solidaria y derechos laborales, articulando así un enfoque integral de derechos. Todo este entramado de planes se articula dentro del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, que establece metas específicas para el cumplimiento progresivo de estos compromisos.

Los Acuerdos de Paz plantean tres aspectos fundamentales para armonizar los derechos ambientales con la RRI: cerrar la frontera agrícola, consolidar un catastro multipropósito y realizar ejercicio de zonificación ambiental.

Cierre de la frontera agrícola como nuevo intento de conciliar el agro y el ambiente

La RRI significaría un tercer intento, pues menciona explícitamente que uno de los objetivos centrales de la reforma, es el cierre de la frontera agrícola, para lo cual menciona:

84 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 43 y siguientes.

Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.⁸⁵

A pesar del origen marxista-leninista de las FARC, la Reforma Rural Integral (RRI) no plantea una redistribución radical de tierras, ni expropiaciones masivas, ni la centralización económica del suelo, lo cual contrasta con reformas agrarias históricas más transformadoras como las de 1936 y 1961. En cambio, la RRI se limita a reiterar lo ya establecido en la Constitución y en la Ley 160 de 1994, incorporando herramientas específicas para hacer efectivas esas disposiciones, entre ellas la zonificación ambiental participativa (ZAP). Esta zonificación, a cargo del Ministerio de Ambiente,⁸⁶ busca delimitar la frontera agrícola y las áreas de especial interés ambiental, no solo como un límite físico, sino como una guía técnica que promueva el acceso a la tierra y el uso eficiente del suelo según sus características, considerando factores dinámicos como el ecosistema, la tecnología y la infraestructura disponible. Esta herramienta se aplicará particularmente en las zonas PDET, reafirmando un enfoque territorializado y ambientalmente consciente del uso del suelo rural.

85 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

86 Ob. cit. Plan Marco de Implementación, p. 27.

En coherencia con la zonificación ambiental participativa prevista en la RRI, se avanzó en la creación de herramientas técnicas para estandarizar y guiar este proceso a nivel nacional y regional. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), con apoyo interinstitucional, diseñó una metodología para la identificación general de la frontera agrícola nacional, adoptada mediante la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura,⁸⁷ la cual establece criterios técnicos para definir las actividades económicas viables según las condiciones de cada zona. Paralelamente, el Ministerio de Ambiente formuló lineamientos para identificar áreas de especial importancia ambiental y trazó una hoja de ruta que clasifica los territorios PDET —unas 39 millones de hectáreas— en tres zonas clave:⁸⁸ i) áreas de especial interés ambiental, ii) frontera agrícola, y iii) franja de estabilización. Esta clasificación permite ordenar el uso del suelo de manera más eficiente y sostenible, integrando criterios productivos y ecológicos en la planificación territorial.

Primero, las áreas de especial interés ambiental que tienen una alta restricción en cuanto a los usos que se le pueden dar y son inadjudicables, de la siguiente forma:⁸⁹

- Parques naturales: Preservación y restauración.

87 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 261/18, consultada en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>

88 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Lineamientos ambientales de uso del territorio específicos de cada subregión de PDET derivados de las bases técnicas del plan de zonificación ambiental objeto del acuerdo final de paz”. 2019. Consultado en: <http://repositorio.corpouraba.gov.co:8082/xmlui/bitstream/handle/123456789/95/Lineamientos%20Ambientales%20ZAP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

89 Ob. cit. Ministerio de Ambiente, 2019, p. 7.

- Otras áreas SINAP:⁹⁰ Preservación, uso sostenible, protección con uso productivo y recuperación con uso productivo.
- ZRF de Ley 2.^a tipo A: Preservación y restauración.
- ZRF de Ley 2.^a tipo B y C: Uso sostenible, protección con uso productivo, recuperación con uso productivo.
- Otras áreas declaradas ambientales (reservas biósfera, reservas mineras): Preservación, usos sostenibles, protección con uso productivo, recuperación con uso productivo.
- Ecosistemas estratégicos no declarados (bosques, humedales interiores): Preservación, usos sostenibles, protección con uso productivo, recuperación con uso productivo.
- Zonas de la Estrategia Nacional de Restauración:⁹¹ recuperación con uso productivo, restablecimiento de condiciones para el uso productivo.

Por su parte, la frontera agrícola se define como las áreas transformadas antes de 2010 que no están dentro de zonas protegidas ni de reserva forestal (ZRF), reconociéndose así de forma parcial la colonización previa como generadora de derechos y expectativas sobre la tierra. Esta zona abarca 9,8 millones de hectáreas, equivalentes al 25 % del total PDET, y debe ser priorizada para adjudicación y formalización, al funcionar como barrera natural frente a la expansión descontrolada de la frontera agrícola. La tercera categoría es la

90 Como santuarios de fauna y flora, vía parque, etc.

91 Es una estrategia surgida en el año 2015 que busca restaurar zonas importantes ambientales que no han sido declaradas. Ver: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “*Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas*”. Bogotá. 2015.

franja de estabilización, que comprende áreas transformadas después de 2010 y adyacentes a zonas ambientales estratégicas, representando territorios en alto riesgo de nueva colonización. Aunque su destino aún no está claramente definido, estas áreas podrían ser incorporadas a la frontera agrícola o acogerse a un régimen especial. En ambos casos, los usos previstos incluyen protección ambiental, producción sostenible y restauración para usos productivos, buscando un equilibrio entre desarrollo rural y conservación ecológica.

Sin embargo, cabe aclarar que esa fecha de 2010 no fue finalmente concertada ni formalizada, por lo que los periodos de tiempo dependerán realmente de lo acordado en los ejercicios de zonificación ambiental participativa.

Desde el año 2022, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó como cooperación técnica no reembolsable el proyecto CO-T1646, dotado con USD 2,5 millones financiados por el Fondo Colombia Sostenible,⁹² con el cual se buscó el desarrollo de zonificación ambiental participativa (ZAP) en municipios del Caquetá afectados por alta deforestación, pobreza y presencia histórica de economías ilícitas. Para operacionalizarlo, en 2023–2024 el Fondo Colombia Sostenible contrató al Instituto Humboldt para desarrollar los componentes técnico, ambiental y productivo en cuatro polígonos localizados en Puerto Rico, La Montañita, Solano y Cartagena del Chairá.

No obstante, un análisis realizado en agosto de 2022 por la ONG Ambiente y Sociedad⁹³ reveló que, pese a existir más

92 Banco Interamericano de Desarrollo BID. Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento ambiental y la gobernanza territorial. Consultado en junio de 2025 en: <https://www.iadb.org/es/proyecto/co-T1646>.

93 Asociación Ambiente y Sociedad. *Mucha plata, poca zonificación ambiental participativa en el Caquetá*. Agosto de 2022. Consul-

de USD 2,5 millones en financiamiento, la implementación de los pilotos en Caquetá avanzaba con lentitud. El estudio subrayó que en 2021–2022, se habían realizado cuatro asambleas municipales bajo los acuerdos de Altamira, definiendo metodología y zonas priorizadas, pero persistían conflictos entre el modelo técnico estatal y las expectativas de las comunidades. Además, tensionaba la simultaneidad de contratos entre INGEACAG (ejecutando con fondos del OCAD–PAZ) y el mecanismo adelantado con el BID, retrasando el inicio de los talleres participativos hasta que no se resolviera la coordinación interinstitucional. Esto evidencia los retos que enfrenta la ZAP para concretarse como un mecanismo efectivo de cierre de frontera agrícola, titulación de tierras y reducción de deforestación.

En el año 2023, se lanzó el Plan Integral de Contención de la Deforestación 2023–2026⁹⁴ enmarcado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Ley 2294 de mayo de 2023), el cual plantea un compromiso claro con el cierre de la frontera agrícola como mecanismo para combatir la deforestación. El Plan busca integrar la ZAP en los núcleos de desarrollo forestal y biodiversidad, priorizando las zonas de alta conflictividad socioambiental —concretamente aquellas ubicadas en la franja de estabilización y la frontera agrícola— para promover usos del suelo sostenibles y restaurativos. Sin embargo, este Plan no incluyó mención alguna a la necesidad de avanzar con la RRI en estas zonas o el enfoque bajo el cual debería integrarse ambas políticas, por lo que este tema sigue en el vacío.

tado en: <https://www.ambienteysociedad.org.co/mucha-plata-poca-zonificacion-ambiental-participativa-en-el-caqueta/>

94 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Plan Integral de Contención a la Deforestación 2023–2026. 2023.

Catastro multipropósito (CMP) como herramienta de información agraria y ambiental

En Colombia, la histórica deficiencia de la calidad y cobertura de la información catastral ha generado graves obstáculos para la formulación y ejecución de políticas sobre tierras, afectando la seguridad jurídica de los campesinos y el control estatal sobre predios, especialmente sobre baldíos. Ante esta problemática, la RRI propuso la implementación de un catastro multipropósito, contemplado en el Conpes 3958 de 2019 y en diversas normas,⁹⁵ que busca integrar información técnica, jurídica, fiscal, ambiental y social en un sistema único de administración del territorio. Esta estrategia pretende unificar el catastro y el registro, mejorar la gestión territorial, facilitar la formalización de la propiedad rural, fortalecer las finanzas públicas locales y contribuir a la protección ambiental, incluida la lucha contra la deforestación. Como resultado de este esfuerzo institucional, según cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)⁹⁶ se pasó de tener un área actualizada de 9.4% del país en 2022 a un total de 26.83%. Evidentemente, esta cifra está lejos de ser el total del país, pero se puede interpretar como un avance muy rápido para tan corto tiempo y con un rezago histórico.

El CMP puede convertirse en una importante herramienta para la lucha contra la deforestación, pues como lo mencionó una funcionaria del Ministerio de Ambiente,⁹⁷ la mejor forma de atacar el acaparamiento de tierras que está detrás de la deforestación, es conociendo al detalle la situación de tierras en dichas zonas. Adicionalmente, se ha propuesto⁹⁸

95 Ley 2294 de 2022, Resolución 1040 de 2023 del IGAC, entre otras.

96 Consultadas en junio de 2025 en: <https://www.igac.gov.co/catastro-multiproposito/inicio>

97 Evento público realizado en el año 2019.

98 Entrevista informal con una funcionaria del Banco Mundial.

que el CMP provea otras herramientas para detener la deforestación:

- Levantar información a escala predial de la frontera agrícola y de la franja de estabilización, es decir, tener al máximo nivel de detalle posible el límite de la frontera agrícola y con ello tener certeza sobre las zonas deforestadas después de 2010 que no deberían ser adjudicadas a futuro.
- El CMP también aportaría información para ubicar los predios con los que se pueden realizar los acuerdos de uso en zonas de reserva forestal, herramienta transitoria que posibilitaría en el futuro avanzar en la adjudicación a la vez que se fortalece la conservación y uso forestal sostenible.
- Adicionalmente se ha propuesto incluir variables ambientales en la definición de las unidades agrícolas familiares.
- Identificar a mayor detalle las áreas de especial interés ambiental al igual que sus habitantes.
- Crear un código de registro con el fin de incluir en el Folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran en la frontera agrícola, en la franja de estabilización y en las áreas de especial interés ambiental. Ese código incluye las restricciones de tipo ambiental que tiene el predio, con el fin de garantizar que a futuro no se cambie el uso del mismo.
- Recolectar información sobre posibles comisiones de delitos o hechos materia de sanciones ambientales administrativas relacionadas con deforestación o acaparamiento de tierras, hechos que serían comunicados a las autoridades correspondientes [fiscalía o Corporación Autónoma Regional (CAR)].

Como conclusión de este capítulo de antecedentes, es posible afirmar que, si bien desde los años cincuenta han

existido varios intentos por articular las políticas agrarias y ambientales, dicha articulación no se ha materializado en la práctica. Esto se debe a la falta de una integración efectiva de políticas y de una redistribución real de las grandes extensiones de tierras ociosas en Colombia. Esta ausencia de diálogo ha llevado a diversas comunidades a continuar con la expansión de la frontera agrícola, ejerciendo así una presión creciente sobre los ecosistemas primarios del país.

En el mismo sentido, las crisis ambientales y los procesos de deforestación no se deben a la presencia de los campesinos en estas áreas, sino a la ausencia de articulación entre las políticas agrarias y ambientales. Esta falta de coordinación impide que los campesinos ejerzan adecuadamente sus derechos sobre la tierra y, al mismo tiempo, desarrollen un interés genuino por la conservación de los ecosistemas. Esto, bajo el entendido de que la falta de reconocimiento de los derechos sobre la tierra desincentiva la conservación de los ecosistemas, ya que los campesinos no tienen certeza sobre su permanencia en el territorio o sobre la posibilidad de dejar sus tierras a las generaciones futuras, por lo que tienen una mirada de corto plazo en el uso del territorio para garantizar sus medios de vida e ingresos económicos en el presente, independientemente del impacto que esto genere en los ecosistemas.

Existen diversas herramientas propuestas por la Reforma Rural Integral que permitirían al Estado colombiano gestionar adecuadamente los baldíos, reconocer los derechos sobre la tierra y, al mismo tiempo, garantizar los derechos ambientales en aquellas zonas donde sea necesario, según su importancia ecosistémica. Esto, en articulación con la operatividad de la jurisdicción agraria, podría representar el paso definitivo hacia la integración de ambos derechos, un objetivo que ha sido esquivo para la sociedad colombiana durante tantas décadas.

3

Marco constitucional para la armonización de los derechos sobre la tierra y los ambientales

Si bien la jurisdicción agraria no tiene competencia para analizar licencias ambientales, actos administrativos de carácter ambiental o la declaratoria de áreas protegidas, es fundamental considerar que el reconocimiento de derechos sobre la tierra no se limita a la delimitación espacial de un predio, pues en todos los casos, al tratarse de predios rurales, se deben tener en cuenta numerosos aspectos ambientales y relacionados con los recursos naturales, los cuales son esenciales en el análisis de la titularidad, dado que la propiedad está sujeta a la función ecológica consagrada en la Constitución de 1991. Por lo tanto, en este acápite se analizarán los aspectos del derecho ambiental que son específicamente aplicables al ámbito agrario, los litigios que se desarrollarán ante la jurisdicción agraria, así como los análisis institucionales, de competencias y de cumplimiento de fallos que deberán ser considerados.

3.1 Principios del derecho ambiental que rigen en el derecho agrario colombiano

La Constitución Política de Colombia de 1991 sentó las bases para una “Constitución ecológica”, elevando la protección ambiental a un rango constitucional y permeando diversas ramas del derecho, incluido el agrario. El artículo 79

de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, garantizando la participación comunitaria en las decisiones que puedan afectarlo. Además, impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

La elevación del ambiente sano a la categoría de derecho fundamental implica que las actividades agrarias, que por su naturaleza interactúan y afectan directamente el ambiente (suelo, agua, biodiversidad), no pueden desarrollarse de una manera que vulnere este derecho. Esta disposición transforma las consideraciones ambientales al pasar de un mero cumplimiento regulatorio a un imperativo constitucional. Esto puede dar lugar a acciones judiciales, como la acción de tutela contra prácticas agrarias que degraden el ambiente y, por ende, afecten el derecho a un ambiente sano. El Estado tiene una obligación positiva de regular las prácticas agrarias para asegurar su compatibilidad ambiental, y los individuos tienen un deber correlativo de actuar de manera responsable.

Por su parte, el artículo 58 de la Constitución Política establece que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, y que le es inherente una función ecológica.⁹⁹ Esta disposición es central para entender las limitaciones al derecho de propiedad en aras de la protección ambiental. La inclusión explícita de una “función ecológica” dentro del concepto de propiedad, modifica fundamentalmente la visión tradicional y absoluta de la propiedad privada. Significa que la tenencia de la tierra en Colombia no se limita a la explotación económica o al beneficio individual; conlleva

99 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: William Zambrano Cetina, Radicación n.º: 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233). Bogotá. 2014.

responsabilidades ambientales inherentes. Para el derecho agrario, esto se traduce en una base legal para imponer restricciones sobre cómo la tierra agrícola puede ser utilizada, incluso si dicha utilización es económicamente productiva pero compromete la integridad ecológica del predio o de los ecosistemas circundantes. Este es un vínculo constitucional directo entre el derecho ambiental y el derecho agrario, que subordina el ejercicio irrestricto de los derechos de propiedad a los intereses ambientales colectivos.

En cuanto al deber de gestión del ambiente, el artículo 80 de la Constitución impone al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, prevenir y controlar el deterioro ambiental, imponer sanciones (Ley 1333 de 2009) y exigir la reparación de daños.¹⁰⁰ Complementariamente, el artículo 95, numeral 8, establece como deber de toda persona y ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

La doble imposición de deberes ambientales, tanto al Estado como a los particulares, establece un marco de corresponsabilidad. Para el sector agrario, esto significa que, si bien el Estado debe regular y supervisar la protección ambiental, los agricultores y propietarios individuales también tienen una obligación constitucional directa de implementar prácticas sostenibles y prevenir el daño ambiental. Esto cambia el paradigma de un modelo de cumplimiento puramente regulatorio a uno en el que la gestión ambiental es un deber cívico, lo que determina una responsabilidad por los daños ambientales causados por las prácticas agrícolas y fomenta

100 Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Referencia: expediente D-3748. 2002.

la autorregulación o la acción colectiva en las comunidades rurales.

Por otro lado, el principio de prevalencia del interés general proporciona una jerarquía legal clara cuando la protección ambiental entra en conflicto con los intereses agrarios privados. Esto significa que en casos donde la expansión agrícola o prácticas específicas amenacen ecosistemas críticos o bienes ambientales públicos (como la calidad del agua), el interés colectivo en la preservación ambiental generalmente prevalecerá sobre el derecho individual a la explotación económica de la tierra. Este principio es la base de muchas de las restricciones impuestas a las actividades agrarias en áreas protegidas y justifica la intervención estatal para limitar el uso del suelo. Especialmente ha dicho la Corte Constitucional¹⁰¹ que la función ecológica de la propiedad implica que los usos de la tierra deben supeditarse a los planes de ordenamiento territorial de su jurisdicción, así el propietario no esté de acuerdo con ello, pues prima el interés general ambiental.

Esta prevalencia del interés general se materializa con la Ley 99 de 1993, la cual establece que el desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992. La jurisprudencia también lo ha interpretado como la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de futuras generaciones, aspecto que es desarrollado, para el caso de las tierras rurales, por la Corte Constitucional a raíz del análisis sobre las ZIDRES.¹⁰²

101 Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2016. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente D-10974. 2016.

102 Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: Expedientes D-11275 y D-11276.

La adopción explícita del desarrollo sostenible como principio rector para el desarrollo nacional significa que la producción agraria no está exenta de este mandato. Implica que las prácticas agrícolas deben equilibrar la productividad económica con la integridad ecológica a largo plazo y la equidad social. Este principio fomenta la adopción de prácticas que mantengan la fertilidad del suelo, conserven el agua, protejan la biodiversidad y aseguren el bienestar de las comunidades rurales, alejándose de modelos puramente extractivos o centrados en el beneficio a corto plazo. Este marco proporciona una base legal para políticas que promueven la agroecología, la agricultura orgánica y la gestión responsable de los recursos.

En este mismo sentido, la Ley 99 de 1993 y la jurisprudencia¹⁰³ establecen que, cuando exista peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación. Para su aplicación, se requiere peligro de daño grave e irreversible, principio de certeza científica (no absoluta) y decisión motivada para impedir la degradación.

El principio de precaución es particularmente relevante en el sector agrario, donde nuevas tecnologías (por ejemplo, plaguicidas, organismos genéticamente modificados) o prácticas pueden plantear riesgos ambientales desconocidos a largo plazo. Permite a las autoridades ambientales restringir o prohibir ciertas actividades agrícolas incluso sin pruebas científicas definitivas de daño, siempre que exista un riesgo creíble de daño grave e irreversible. Esto impone una carga mayor a los promotores de prácticas agrícolas potencialmente dañinas para que demuestren su seguridad,

103 Ob. cit. Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2002.

en lugar de esperar a que se produzca un daño irreversible, salvaguardando así los ecosistemas y la salud humana de posibles impactos futuros de la intensificación agrícola.

Otro grupo de principios corresponden a la misión de protección de áreas con ecosistemas importantes para la biodiversidad y para la garantía del ambiente sano de toda la población, y que están mencionadas en la Ley 1382 de 2010 y Ley 1930 de 2018. La designación legal explícita de “ecosistemas estratégicos” y áreas protegidas representan una limitación directa y significativa al uso agrario del suelo. Esto crea zonas legalmente restringidas para la expansión agrícola, independientemente de la propiedad de la tierra. Esto refleja una decisión política de priorizar la conservación de servicios ambientales vitales (como la regulación hídrica) sobre la productividad agrícola en zonas específicas, lo que ha llevado a la configuración de conflictividades por la incoherencia entre estas determinantes y los medios de vida de las comunidades rurales, como se explorará más adelante.

El reconocimiento de la biodiversidad como patrimonio nacional y global implica que las prácticas agrarias deben contribuir a su conservación, no a su degradación. Esto puede llevar a restricciones sobre monocultivos, promoción de especies nativas y protección de hábitats naturales dentro de los paisajes agrícolas. También abre vías para prácticas agrarias sostenibles que integren el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad, como los sistemas agroforestales o silvopastoriles, y potencialmente limita la introducción de especies invasoras u organismos genéticamente modificados que podrían impactar la biodiversidad local.

Finalmente, todos estos principios se deben aplicar con un enfoque participativo lo cual extiende la gobernanza ambiental más allá de las agencias estatales para incluir a las

comunidades rurales y los actores privados.¹⁰⁴ Esto significa que las decisiones relativas al uso del suelo y las prácticas agrarias deben involucrar a los actores locales, fomentando un enfoque más democrático y localizado de la gestión ambiental. Esto debería conducir a la co-creación de políticas y prácticas agrícolas sostenibles, reconociendo el rol del campesinado y de agricultores familiares y a pequeña escala como participantes activos en la protección ambiental en lugar de ser reducidos a sujetos pasivos de la regulación. Esto también contribuiría potencialmente a la gestión de los conflictos, a través del diálogo y la construcción de consensos.

A continuación, se presenta una tabla que resume los principios constitucionales y legales del derecho ambiental aplicables al sector agrario.

Tabla 1. Principios constitucionales y legales del derecho ambiental aplicables al sector agrario

Principio	Fundamento normativo (Artículos C.P., leyes, sentencias)	Breve descripción y relevancia para el derecho agrario
Derecho a un ambiente sano	Art. 79 C.P.	Impone que las actividades agrarias no deben degradar el ambiente, permitiendo acciones legales para su protección y exigiendo regulación estatal y deberes individuales.
Función social y ecológica de la propiedad	Art. 58 C.P.	La propiedad de la tierra agraria conlleva responsabilidades ambientales intrínsecas, limitando su uso para proteger la integridad ecológica y el interés colectivo.

104 Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942. 2017.

Deber estatal y particular de proteger el ambiente	Arts. 80 y 95.8 C.P.	Establece una corresponsabilidad en la gestión ambiental agraria, donde tanto el Estado como los agricultores deben prevenir el deterioro y promover prácticas sostenibles.
Prevalencia del interés general	Jurisprudencia (Corte Constitucional C-293/2002)	En conflictos de uso del suelo, la protección ambiental colectiva generalmente prevalece sobre los intereses agrarios particulares.
Desarrollo sostenible	Ley 99/1993	La producción agraria debe equilibrar la productividad económica con la integridad ecológica y la equidad social a largo plazo, fomentando prácticas responsables.
Precaución	Ley 99/1993 (Art. 1), Sentencia C-293/2002	Permite restringir actividades agrarias con riesgos graves e irreversibles para el ambiente, incluso sin certeza científica absoluta, para prevenir daños.
Protección especial de ecosistemas estratégicos	Artículo 63 de la Constitución Política, Ley 99/1993, Decreto 2372 de 2010	Crea limitaciones directas al uso agrario en zonas vitales (páramos, nacimientos de agua), priorizando la conservación de servicios ecosistémicos.
Biodiversidad como patrimonio	Ley 99/1993	Las prácticas agrarias deben contribuir a la conservación de la biodiversidad, promoviendo sistemas productivos que la integren y limitando acciones que la degraden.
Participación	Ley 99/1993 y Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017	Todas las decisiones ambientales deben contar con la participación efectiva de los sectores interesados.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Función ecológica de la propiedad

Sin duda el aspecto que logra aglutinar los principios ambientales y el derecho agrario es la función ecológica de la propiedad, tema que ha sido estudiado ampliamente por la jurisprudencia¹⁰⁵ y por la doctrina,¹⁰⁶ y que marcó un hito constitucional en la concepción del derecho de propiedad en Colombia.

El concepto de “ecologización de la propiedad” significa un cambio de paradigma fundamental en el derecho de propiedad colombiano. No se trata solo de añadir una cláusula ambiental; se trata de reconceptualizar la propiedad misma. Esto implica que el papel del Estado se extiende más allá de la mera protección de la propiedad privada para asegurar activamente que su uso se alinee con los imperativos ecológicos. Para el derecho agrario, esto significa que la tierra, como activo productivo, es simultáneamente un activo ecológico, y su gestión debe reflejar esta doble naturaleza, pasando de un enfoque centrado exclusivamente en la producción económica a una consideración más amplia de los servicios ecosistémicos y la salud ambiental.

En este sentido, la Corte Constitucional ha desarrollado ampliamente el concepto de “Constitución ecológica”, reconociendo el ambiente como un valor jurídico independiente y autónomo. La función ecológica materializa el concepto de desarrollo sostenible, actuando como un límite al ejercicio absoluto y desmedido del derecho de propiedad privada,

105 Corte Constitucional. Sentencia C-189/06. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Referencia: expediente D-5948. Bogotá. 2006.

106 Rodríguez, Gloria Amparo. “La Función Ecológica de la Propiedad en Colombia”. Publicado en la *Revista de Derecho Ambiental* de la ONG FIMA, Justicia Ambiental y Climática. Año XI, n.º 11, Santiago de Chile, Diciembre de 2019.

buscando satisfacer las necesidades actuales y conservar recursos naturales para futuras generaciones.

Este tema fue desarrollado por la Corte Constitucional en el análisis sobre la posibilidad de limitar la venta de tierras en áreas protegidas ambientales como parques naturales o ZRF,¹⁰⁷ pues considera como interés superior del Estado Social de Derecho la garantía de la función ecológica de la propiedad. Esto proporciona una sólida base legal para imponer restricciones a la posibilidad de adjudicar tierras en áreas protegidas y en general de prácticas que conducen a la degradación ambiental irreversible (por ejemplo, erosión del suelo, agotamiento del agua, pérdida de biodiversidad), incluso si ofrecen ganancias económicas a corto plazo. Implica una obligación legal para los propietarios de gestionar sus propiedades agrarias de manera que se preserve su capacidad productiva y ecológica para un futuro indefinido, pasando de un motivo de lucro a corto plazo a un modelo de administración.

La función ecológica de la propiedad se manifiesta en dos dimensiones:¹⁰⁸ (i) positiva, exigiendo la realización de ciertas conductas y el cumplimiento de obligaciones relativas a la preservación del ambiente y los recursos naturales (ej. implementar prácticas sostenibles, reforestación); y (ii) negativa, demandando la abstención de acciones que afecten negativamente el ambiente (ej. no contaminar, no deforestar ilegalmente), por parte de los propietarios o del Estado a través del establecimiento de prohibiciones.

La distinción entre obligaciones positivas y negativas que surgen de la función ecológica es crucial para comprender el alcance de las responsabilidades de los propietarios agrarios.

107 Ob. cit. Corte Constitucional, C-189/06.

108 Ob. cit. Rodríguez Gloria Amparo, p. 179.

Significa que simplemente no causar daño es insuficiente; también existe el deber de contribuir activamente a la preservación y restauración del ambiente. Esto implica que las regulaciones ambientales pueden exigir prácticas específicas de gestión de la tierra (por ejemplo, conservación del suelo, planes de gestión del agua, agrosilvicultura) en lugar de solo prohibir las dañinas. Esto amplía las herramientas legales disponibles para el Estado para promover la agricultura sostenible y coloca una carga más completa de administración ambiental en los propietarios.

La función ecológica no es solo un enfoque conceptual, sino que se traduce en obligaciones concretas y legalmente exigibles para los propietarios rurales. Esto significa que la propiedad agraria conlleva una responsabilidad directa en la gestión ambiental, yendo más allá del mero cumplimiento de prohibiciones para participar activamente en la conservación. Esto implica que los propietarios deben invertir en prácticas sostenibles, monitorear su impacto ambiental y estar preparados para enfrentar consecuencias legales por daños ambientales, internalizando así los costos ambientales que antes se externalizaban.

Por ejemplo, el Estado debe proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (Art. 58 C.P.), y fomentar la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental. Esto implica un rol activo del Estado no solo en la fiscalización y sanción, sino también en la provisión de incentivos, asistencia técnica y marcos normativos que faciliten a los propietarios cumplir con su función ecológica.

3.3 Tensiones y complementariedades entre los regímenes jurídicos ambiental y agrario

La principal tensión se da por el círculo vicioso que ha generado la falta de reconocimiento de derechos sobre la tierra, y que responde a dos motivos: 1) la alta concentración de la tierra en pocas manos, 2) el carácter inadjudicable de las tierras ocupadas hoy por campesinos en gran parte del país dentro de ZRF y áreas protegidas. La falta de distribución y de reconocimiento en la tenencia de la tierra hace que los campesinos se desplacen y ocupen tierras baldías, usualmente en áreas boscosas, por lo que se configura un círculo vicioso en el que no se logran garantizar ni los derechos sobre la tierra, ni los ambientales por el aumento de la colonización.¹⁰⁹

La tenencia informal de la tierra desincentiva las inversiones a largo plazo en prácticas agrícolas sostenibles porque los agricultores carecen de seguridad sobre su permanencia en el predio. Por su parte, las restricciones ambientales pueden hacer que la formalización sea más compleja o imposible en ciertas áreas, atrapando a las comunidades en la informalidad. Esto implica que una gobernanza ambiental efectiva en el sector agrario requiere abordar la seguridad de la tenencia de la tierra, posiblemente a través de procesos de formalización para sujetos diferenciados —es decir, sujetos de reforma agraria— que integren los criterios ambientales desde el principio, o proporcionando vías claras para la compensación o la reubicación cuando la protección ambiental exija prohibiciones estrictas frente a usos agrícolas y pecuarios.

Lo anterior sin mencionar que la población campesina en Colombia ha sido reconocida constitucionalmente

109 En una investigación previa de la Asociación Ambiente y Sociedad se relata este círculo vicioso. Novoa, Edwin. *Reforma rural y protección ambiental: ni lo uno ni lo otro*. Bogotá. 2021.

como sujeto de derechos y de especial protección. Este reconocimiento se ha realizado a partir del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional¹¹⁰ que ha identificado al campesinado como un grupo tradicionalmente marginado y discriminado que requiere medidas diferenciales de protección, con fundamento en la interpretación sistemática de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, que establecen el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, brindar servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones y tecnología apropiada, así como desarrollar la producción de alimentos. Más adelante se reforma la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 para reconocer al campesinado como un sujeto integral que debe ser protegido por el Estado atendiendo a sus dimensiones política, social, cultural, económicas y ambientales.

Por otro lado, también está la línea jurisprudencial sobre el derecho al ambiente sano en relación con la función ecológica de la propiedad que ya fue mencionada en el acápite anterior, razón por la cual, si en un determinado caso, los principios ambientales y los principios agrarios entran en pugna, es importante realizar un análisis del tipo test de proporcionalidad.

El test de proporcionalidad¹¹¹ se convierte en una herramienta fundamental para resolver la tensión constitucional entre los derechos de los campesinos a la tierra y al territorio, y el derecho colectivo al ambiente sano cuando existe

110 Corte Constitucional, Sentencia T-090/23. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Ref.: Expediente T-8.348.353. Bogotá. 2023.

111 Corte Constitucional, Sentencia C-144/15. Magistrada(e) Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez. Referencia: Expediente D-10347.

ocupación campesina en zonas de especial importancia ecológica como páramos, reservas forestales o áreas protegidas. En el primer nivel del test, la idoneidad examinaría si una medida restrictiva como el desalojo o la limitación del uso de la tierra es adecuada para proteger el ecosistema; en el segundo nivel, la necesidad evaluaría si existen alternativas menos lesivas como programas de reconversión productiva, reubicación voluntaria con garantías, o esquemas de pago por servicios ambientales que logren la protección ambiental sin vulnerar gravemente los derechos campesinos; finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto requeriría ponderar el peso específico de cada derecho en el caso concreto, considerando factores como la antigüedad del asentamiento, la buena fe de los ocupantes, el grado de afectación ambiental real, la disponibilidad de tierras alternativas y la posibilidad de implementar prácticas agrícolas sostenibles.

La aplicación de este test en la jurisprudencia constitucional ha llevado a la Corte a desarrollar soluciones diferenciadas que eviten el “todo o nada”, privilegiando medidas que armonicen ambos derechos a través de esquemas de manejo especial, zonificación diferencial, acompañamiento técnico para transición hacia agricultura sostenible, y programas integrales que reconozcan tanto la función ecológica de la propiedad como el derecho fundamental de los campesinos a permanecer en el territorio en condiciones de vida digna. Este enfoque busca superar la falsa dicotomía entre conservación y derechos campesinos, entendiendo que la protección ambiental efectiva requiere la participación activa de las comunidades rurales como guardianes del territorio, y que los derechos campesinos no son contrarios ni pueden desarrollarse en condiciones que comprometan la sostenibilidad ambiental porque sus vidas dependen de la tierra, el agua y el bosque, generando así soluciones constitucionales que integren la justicia social con la justicia ambiental.

Un buen ejemplo de conciliación de derechos ambientales y agrarios se presenta en el caso de los páramos, los cuales son áreas protegidas, pero que permiten la formalización de tierras en su interior. Lo anterior podría ser interpretado como una contradicción, pero la Ley de Páramos (Ley 1930 de 2018) plantea varias salvaguardas para que en los predios titulados se realicen actividades que no afecten la integridad de estos delicados ecosistemas.

La Sentencia C-300 de 2021 de la Corte Constitucional¹¹² abordó esta problemática reconociendo el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica, pero también la necesidad de conciliarlo con la especial protección a las familias campesinas y sus prácticas agropecuarias preexistentes, invocando la confianza legítima y el derecho a la alimentación. La Corte, bajo un test de proporcionalidad, optó por permitir que los campesinos en páramos puedan continuar en los páramos siempre y cuando tengan actividades de bajo impacto y las autoridades ambientales tienen la tarea de definir conjuntamente con las comunidades cuáles son esas actividades y como generar las transformaciones correspondientes para lograr la conservación del ecosistema.

El conflicto en los páramos ejemplifica un dilema central: el deber absoluto del Estado de proteger ecosistemas vitales frente a los derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la alimentación, la confianza legítima) de las comunidades rurales cuyos medios de vida dependen de estas tierras. La Sentencia C-300 de 2021 revela que la protección ambiental, aunque primordial, no es absoluta cuando impacta directamente la supervivencia y la dignidad de poblaciones

112 Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2021. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Expediente: D-12973.

vulnerables. Esto implica que las regulaciones ambientales en contextos agrarios deben incorporar cada vez más consideraciones sociales y económicas, buscando estrategias de gestión adaptativa que permitan una coexistencia sostenible en lugar de una prohibición total, y que potencialmente requieran programas de compensación o de medios de vida alternativos para las comunidades afectadas.

Otro ejemplo legal de conciliación de usos rurales y ambientales, lo encontramos en el Decreto 1077 de 2015¹¹³ que regula los componentes ambientales del uso del suelo rural, estableciendo categorías de protección (áreas de conservación, ecosistemas estratégicos, rondas hídricas) y de producción (agrícolas, ganaderas, forestales, turísticas). Impone restricciones a las actividades urbanísticas en suelos de producción y exige estudios técnicos y medidas de protección ambiental en las unidades de planificación rural (UPR). Además, establece criterios para el uso del suelo rural no suburbano, priorizando la preservación de suelos de alta capacidad agrológica para seguridad alimentaria y exigiendo esquemas de producción más limpia y buenas prácticas ambientales.

La regulación detallada del uso del suelo rural a través de instrumentos como el Decreto 1077 de 2015 demuestra un enfoque proactivo para integrar los objetivos ambientales y agrarios. Al clasificar y zonificar el suelo rural en función de su sensibilidad ecológica y capacidad productiva, el Estado busca prevenir conflictos ex ante en lugar de resolverlos

113 Este decreto compila diversas normas del sector vivienda, entre ellos el Decreto 3600 de 2007, “por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”.

ex post. Esto implica que la planificación del uso del suelo es una herramienta crítica para guiar el desarrollo agrícola hacia áreas adecuadas para ello, al tiempo que protege estrictamente las zonas ecológicamente vitales, promoviendo así una gestión sostenible del suelo y reduciendo la probabilidad de degradación ambiental por una expansión agraria inapropiada.

A continuación, se presenta una tabla que detalla las restricciones de uso del suelo rural en ecosistemas estratégicos según los casos vistos. Cabe aclarar que estos no son todos los casos, pues más adelante se analizarán casos emblemáticos de conflictos por el acceso, uso y tenencia de la tierra.

Tabla 2. Restricciones de uso del suelo rural en ecosistemas estratégicos

Ecosistema estratégico	Norma/ jurisprudencia que lo protege	Tipo de restricción (prohibición/ condicionamiento de actividades agropecuarias/ extractivas)	Implicación para el uso agrario
Páramos y subpáramos	Ley 99/1993 (Art. 1.4), Ley 1930/2018, Sentencia C-300/2021	Prohibición general de minería y actividades agropecuarias, con excepción condicionada para prácticas de bajo impacto preexistentes.	Limitación estricta de la frontera agrícola y ganadera, priorizando la conservación hídrica.
Nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos	Ley 99/1993 (Art. 1.4), Decreto 1077/2015	Protección especial, con restricciones a usos que puedan afectar la calidad y cantidad del recurso hídrico.	Restricciones en prácticas agrícolas (ej. uso de agroquímicos) y la delimitación de áreas de exclusión.

Rondas hídricas	Decreto 1077/2015	Áreas de protección ambiental con restricciones a la edificación y a actividades que alteren su función ecológica.	Prohibición de cultivos o construcciones en franjas de aislamiento, fomento de vegetación protectora.
Manglares, pastos marinos, humedales RAMSAR	Decreto 1077/2015	Prohibición o condicionamiento de actividades extractivas y agropecuarias que alteren estos ecosistemas.	Restricciones a la expansión agrícola y ganadera, y a la alteración de la hidrodinámica natural.
Áreas del sistema nacional de áreas protegidas (SINAP)	Decreto 1077/2015	Prohibición de actividades mineras e hidrocarburos; condicionamiento de otras actividades según plan de manejo.	Restricciones severas al uso agrario, buscando la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas.
Suelos de alta capacidad agrológica (Clases I, II, III IGAC)	Decreto 1077/2015	Preservación para garantizar la seguridad alimentaria; no se pueden extender perímetros urbanos o autorizar actuaciones urbanísticas que alteren su uso actual.	Limitación de la urbanización y usos no agrícolas, priorizando la producción de alimentos.

Fuente: Elaboración propia.

La nueva jurisdicción agraria y rural (JAR) se presenta como un mecanismo esencial para abordar la alta informalidad en la tenencia de la tierra, la marcada concentración de la propiedad rural y la conflictividad rural por la tierra, desafíos que persisten en diversas regiones del país, como la Amazonía, donde la informalidad supera el 50% y el coeficiente GINI rural excede 0.8 en algunos departamentos.¹¹⁴

La trascendencia de esta nueva institucionalidad judicial no se limita a la resolución de disputas sobre la tenencia y uso de la tierra. Un aspecto central de su diseño es la explícita integración de la protección ambiental y la función ecológica de la propiedad, reflejando lo que se ha denominado la “Constitución ecológica” colombiana que se mencionó en el acápite anterior. Esta interconexión es crucial para enfrentar desafíos contemporáneos como la deforestación crónica, especialmente en la Amazonía, y el uso insostenible del suelo rural.¹¹⁵ El diseño de la JAR indica un reconocimiento profundo del vínculo inseparable entre la justicia agraria y la sostenibilidad ambiental, buscando armonizar la igualdad

114 Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Fragmentación y Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá, 2024.

115 Ob. cit. Asociación Ambiente y Sociedad, 2025.

social, la protección ambiental y el desarrollo económico en la ruralidad.

Bajo el objetivo histórico de reducir la conflictividad rural, en el año 1989 se expidió el Decreto 2303 por medio del cual se crea y organiza la jurisdicción agraria, la cual tenía por objetivo conocer todo tipo de conflictos de naturaleza agraria, desde discusiones sobre linderos hasta temas de producción agropecuaria.

Una cuestión importante de esta jurisdicción es que además del tema de tierras, tenía competencia sobre todo tipo de situaciones ambientales, pues menciona que los órganos jurisdiccionales pueden conocer *“las controversias que suscite la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables”* (Art. 1, Dec. 2303/89). Adicionalmente establecía un proceso especial denominado *“Acción para la preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables”* (Art. 118 D 2303/89), la cual tenía por objetivo analizar y dirimir temas relacionados con daños ambientales en relación con la tierra.

Sin embargo, esta jurisdicción nunca llegó a materializarse pues nunca se instauraron las salas y juzgados agrarios¹¹⁶ y el Decreto 2303/89 se fue desmembrando con varias normas hasta que finalmente fue derogado totalmente por el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012). De este modo se perdió nuevamente una valiosa oportunidad para conciliar los derechos ambientales con los derechos sobre la tierra, adicional a lo ya mencionado sobre las ZRC.

La inexistencia de una jurisdicción agraria contrae varios problemas: i) los campesinos deben acudir a la jurisdicción civil, la cual está congestionada y acarrea algunos costos

116 Ob. cit. CNMH, p. 319.

judiciales, limitando profundamente el acceso a la justicia, *ii*) la jurisdicción civil está especializada en el código civil y no en la normatividad agraria, por lo que no se atiende a las necesidades propias de la población rural, *iii*) los problemas ambientales no son atendidos en absoluto, pues este no es un tema prioritario en la jurisdicción, *iv*) si bien existen los jueces de restitución de tierras, estos solamente se encargan de temas relacionados con abandono y despojo en el marco del conflicto armado.

Es por esto que la actual JAR, es fundamental para los fines constitucionales de los derechos sobre la tierra y el acceso a la justicia en el campo. Adicionalmente, desarrollos legales recientes han reforzado la urgencia y la justificación de la nueva jurisdicción:

- La Sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional¹¹⁷ ordenó al Estado recuperar tierras baldías que habían sido indebidamente apropiadas, enfatizando su función social y ecológica. Este fallo destacó las fallas históricas del Estado en la gestión de la tierra y la necesidad de corregir los mecanismos de acumulación.
- El Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como un pilar central del desarrollo y como sujeto de derechos y de protección constitucional. Esto deriva en la obligación estatal de generar mecanismos para garantizarle acceso a la justicia, atendiendo a todas sus dimensiones.
- El Decreto 1406 del 29 de agosto de 2023 reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Rural, presentando una estrategia integral orientada a la conservación de los

117 Corte Constitucional, Sentencia SU-288 de 2022. Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo. Referencia: Expedientes T-6.087.412 AC.

ecosistemas, la reducción de la deforestación y el fomento de prácticas agrícolas sostenibles.

La conexión directa y explícita entre el Acuerdo Final de Paz y la creación de la jurisdicción agraria revela una relación causal crítica: la resolución de los conflictos por la tierra es fundamental para lograr una paz duradera en Colombia. Sin embargo, la información disponible también subraya que estos conflictos están profundamente entrelazados con la degradación ambiental, en particular la deforestación crónica en regiones como la Amazonía, donde también se intensifica el conflicto armado. Esto implica que la nueva jurisdicción, al abordar la tenencia de la tierra y promover prácticas sostenibles (según lo establecido por sus principios ambientales), no es simplemente un órgano de resolución de disputas reactivo, sino un instrumento activo para la construcción de paz ambiental. Su éxito, por lo tanto, puede medirse no solo por su impacto en la redistribución de la tierra y la justicia social, sino también por su contribución a la reducción de la deforestación y al fomento del equilibrio ecológico en las zonas rurales afectadas por el conflicto, abordando así las causas subyacentes de la violencia y contribuyendo a una paz más estable y sostenible.

La nueva jurisdicción se encuentra ahora constitucionalmente consagrada por el Acto Legislativo 03 de 2023, que modificó el Artículo 116 de la Constitución Política para incluir explícitamente a la jurisdicción agraria y rural entre las entidades encargadas de administrar justicia. Esta elevación a rango constitucional proporciona una base jurídica robusta, con el objetivo de superar la fragilidad e inconsistencia legislativa que caracterizaron los intentos previos de establecer una justicia agraria especializada.

La incorporación constitucional es una respuesta directa y deliberada al patrón histórico de inestabilidad legislativa,

fácil derogación o suspensión que afectó las iniciativas judiciales agrarias anteriores. Al elevar la jurisdicción a un nivel constitucional, la intención explícita es dotarla de mayor permanencia, estabilidad institucional y resistencia a los cambios políticos, lo que la hace significativamente más difícil de dismantelar o ignorar. Esto implica un compromiso más fuerte y consolidado del Estado con la justicia agraria como un componente fundamental e integral de su sistema judicial, en lugar de una medida temporal o experimental, buscando finalmente proporcionar la seguridad jurídica y el acceso a la justicia de la que las poblaciones rurales han carecido históricamente.

Al momento de la redacción del presente escrito, ya estaba vigente la Ley estatutaria de la JAR, pero no la ley ordinaria, por lo que se trabajó a partir del proyecto de Ley que se está discutiendo en el Congreso de la República¹¹⁸ durante el año 2025. En ambos instrumentos (Ley estatutaria y Proyecto de Ley ordinaria) se establece claramente el objeto y los fines de esta nueva jurisdicción, revelando una ambición que va más allá de la mera resolución de conflictos, hacía un análisis transversal de la cuestión agraria de forma que complementaría la labor de la ANT, de modo que, como Estado, a través de las diferentes ramas del poder público se puedan suplir las necesidades de garantía de derechos de la población rural.

De este PL 183/24 se desprenden todas las competencias de los jueces según sus instancias, tipos de procesos y demás, siendo especialmente relevante para nuestro análisis, el hecho de que los jueces agrarios y rurales tienen las competencias ambientales más directas y explícitas, particularmente en virtud del artículo 12, numeral 18, que les otorga jurisdicción sobre disputas relativas al uso de recursos naturales, su

118 Congreso de la República, PL 183 de 2024.

preservación y las normas de conservación. Adicionalmente, tienen competencia en única instancia sobre los “derechos de uso de recursos comunes de inmuebles rurales” (artículo 11, numeral 2), que también tiene implicaciones ambientales directas.

Por su parte, los tribunales agrarios y rurales actúan como segunda instancia para las decisiones de los jueces, conocen de ciertos asuntos en primera instancia y tienen relevancia ambiental a través de sus competencias en primera instancia sobre derechos colectivos (artículo 9, numeral 4), que pueden abarcar derechos colectivos ambientales, y su papel de apelación sobre las decisiones ambientales de los jueces. Además, están encargados de unificar jurisprudencia, guiados por los enfoques “territorial” y “ambiental” (artículo 6), que promueven la atención a comunidades en áreas protegidas y ecosistemas estratégicos.

La Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado son los órganos de cierre de la jurisdicción, con funciones de unificación jurisprudencial y resolución de conflictos de competencia. Estas altas cortes, como órganos de cierre, unifican la jurisprudencia y resuelven conflictos de competencia, lo que, de manera indirecta pero significativa, moldeará la interpretación y aplicación de las normas ambientales dentro del contexto agrario. Sus decisiones serán cruciales para definir los límites y las interacciones entre el derecho agrario, ambiental y administrativo.

Estos órganos judiciales, deben actuar según los enfoques territorial y ambiental, (artículo 6 del proyecto de ley ordinaria). El primero reconoce las particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y comunidades rurales, promoviendo la implementación de la legislación agraria de acuerdo con cada territorio. Busca resolver conflictos de

manera integral y coordinada, con participación ciudadana, prestando especial atención a comunidades dentro o colindantes con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), reservas forestales y ecosistemas estratégicos. Esto también involucra de forma directa un enfoque ambiental. Por su parte el enfoque ambiental establece que la administración de justicia resolverá conflictos de manera integral y coordinada, con participación ciudadana, prestando especial atención a comunidades rurales dentro o colindantes con el SINAP, reservas forestales y ecosistemas estratégicos.

En este sentido queda claro y explícito que la JAR no será solamente un agente judicial que se refiere a linderos y formalización de predios, sino que su alcance incluye la aplicación de los principios constitucionales ambientales como se ve en la siguiente tabla.

Tabla 3. Principios sustanciales de la jurisdicción agraria y rural con relevancia ambiental (según el proyecto de ley ordinaria)

Principio/ enfoque	Art. en PL Ordinaria	Descripción	Explicación del vínculo ambiental
Justicia agraria	Art. 5.1	Protección del más débil, distribución equitativa de bienes, oposición a concentración y ociosidad de tierras.	Al promover un uso más justo y productivo de la tierra, puede reducir presiones sobre ecosistemas frágiles.
Bienestar y buen vivir	Art. 5.2	Erradicación de la pobreza, satisfacción plena de necesidades rurales, mejora de calidad de vida.	El bienestar rural está ligado a la salud de los recursos naturales y la sostenibilidad de las actividades productivas.
Función social y ecológica de la propiedad agraria	Art. 5.3	Resolución de conflictos con apego al art. 58 CP; integración del respeto por	Es el principio central que vincula la propiedad agraria con la protección de los

		manejo, utilización y conservación de aguas, bosques y suelos.	recursos naturales y el medio ambiente.
Autonomía del derecho agrario	Art. 5.4	Derecho autónomo, independiente y especializado.	Permite el desarrollo de normas y jurisprudencia específicas que pueden integrar mejor las particularidades ambientales del campo.
Igualdad y no discriminación	Art. 5.5	Lograr igualdad real entre partes, erradicar discriminación.	Las comunidades vulnerables (incluidas las étnicas) suelen ser las más afectadas por la degradación ambiental, y la igualdad puede mejorar su capacidad de proteger el ambiente.
Máxima humanización de la justicia agraria	Art. 5.6	Accesibilidad, confianza, cordialidad y diálogo en actuaciones.	Facilita la participación de comunidades rurales en la resolución de conflictos que pueden tener componentes ambientales.
Propiedad agrícola familiar	Art. 5.7	Acceso a tierra para desarrollo de economías productivas autosuficientes y seguridad alimentaria.	La agricultura familiar sostenible puede ser una forma de producción más respetuosa con el medio ambiente.
Protección de la producción agrícola y asociatividad	Art. 5.8	Protección de esquemas productivos que contribuyan a soberanía alimentaria y	Vincula directamente la producción de alimentos con la conservación del medio ambiente y las

		protección de formas tradicionales de agricultura y conservación ambiental.	prácticas agrícolas tradicionales.
Prohibición de fraccionamiento antieconómico	Art. 5.9	Contrarrestar y prevenir fraccionamiento antieconómico del suelo agropecuario.	El fraccionamiento excesivo puede llevar a prácticas insostenibles y degradación del suelo.
Desarrollo integral y sostenible del campo	Art. 5.10	Balance entre producción, inversión, garantía de derechos sobre tierra/territorio, crecimiento económico sin agotar recursos ni deteriorar ambiente, fomento de economía campesina.	Es un principio fundamental que explícitamente exige la protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente como parte del desarrollo rural.
Permanencia agraria	Art. 5.11	Garantizar continuidad en posesión de tierra para fines productivos y evitar perturbaciones.	La estabilidad en la tenencia puede fomentar inversiones a largo plazo en prácticas sostenibles.
Interés público	Art. 5.12	Satisfacción de necesidades colectivas con regulación pública sobre uso y tenencia del suelo.	El interés público incluye la protección ambiental como bien colectivo.
Protección del campesinado	Art. 5.13	Actuar conforme al principio de especial protección constitucional de los derechos del campesinado.	Indirectamente, el campesinado es un actor clave en la gestión y conservación de los ecosistemas rurales.

Enfoque diferencial de mujer y género	Art. 6.1	Aplicación de criterios diferenciales para mujeres y grupos con identidad de género diversa.	Las mujeres rurales son a menudo guardianas de la biodiversidad y sus derechos pueden estar ligados a la conservación.
Enfoque diferencial intergeneracional	Art. 6.2	Tener en cuenta el retiro de jóvenes de actividades agrarias y concentración en adultos mayores.	El relevo generacional puede introducir nuevas tecnologías y prácticas más sostenibles.
Enfoque territorial	Art. 6.3	Reconocimiento de particularidades de territorios y comunidades, promoviendo legislación agraria y resolución integral de conflictos, con atención a comunidades en o colindantes con SINAP, reservas forestales, ecosistemas estratégicos.	Dirige la atención judicial a la interacción entre las comunidades rurales y las áreas de conservación ambiental.
Enfoque ambiental	Art. 6.4	Resolución integral y coordinada de conflictos con participación ciudadana, prestando especial atención a comunidades en o colindantes con SINAP, reservas forestales, ecosistemas estratégicos.	Es un enfoque explícito que prioriza la consideración de los aspectos ambientales en la administración de justicia agraria.

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de ley ordinaria.

En cuanto a los temas que serán competencia de la JAR, el proyecto de ley establece un listado explícito de competencias, siendo muy importante la posibilidad que tendrá la jurisdicción de analizar actos administrativos como lo hace la jurisdicción contenciosa administrativa, pero específicamente en lo relacionado con predios rurales, es decir, las decisiones tomadas por la ANT o la entidad que haga sus veces. Esto quiere decir que las licencias ambientales emitidas por autoridades ambientales que cobijen predios rurales no serán competencia de la JAR.

5.1 Conflictos por el uso, ocupación y tenencia de la tierra en Colombia

Es bien sabido que en Colombia, la problemática relacionada con la tierra ocupa un lugar central en la agenda nacional por su relevancia en las dinámicas económicas y políticas, en los análisis sobre las causas y motores del conflicto armado en Colombia y por ende, en las reivindicaciones históricas de las comunidades rurales.

La historia reciente de los conflictos agrarios en Colombia relacionados con el acceso, uso, ocupación y tenencia de la tierra puede explicarse a partir de dinámicas económicas, sociales y políticas del campo colombiano desde mediados del siglo XIX. La configuración de fuertes malestares sociales por las tierras baldías en esta época fue resultado de la expropiación de bienes de comunidades religiosas e indígenas por el Estado, que luego, fueron concedidas a particulares para la construcción de vías que se extendieron hacia tierras baldías ocupadas por colonizaciones campesinas. Este proceso despertó el interés de los hacendados para su apropiación, quienes permitieron la permanencia del campesinado en ellas a través de la instauración del pago de rentas en trabajo o especie.¹¹⁹

119 Fajardo, Darío. *Tierra: ¡Tanta y tan lejos!* Bogotá, 2022.

A mediados del siglo xx, la suma de diversos factores impulsarían los procesos de colonización de zonas de frontera, como la Amazonía, entre ellos: la búsqueda de nuevos mercados por cuenta de las importaciones que desplazaron la industria nacional, el aumento en la concentración de la tierra y la apropiación de baldíos por parte de hacendados, la conversión de tierras agrícolas en fincas ganaderas que requieren menor mano de obra, las tensiones políticas, las economías de bonanza y los incentivos estatales y de otros actores.¹²⁰

Lo señalado anteriormente, expone el surgimiento y profundización de conflictos por el acceso, uso y tenencia de la tierra. El Censo Nacional Agropecuario señala que el 70,4% de las unidades de producción agropecuaria (UPA) (1 669 287 unidades) son de menos de 5 hectáreas y ocupan el 2,0% (2 160 347 ha) del área rural dispersa censada; mientras que el 0,2% de las UPA son de 1000 hectáreas o más y ocupan el 73,8% del área rural dispersa censada.¹²¹ Estas cifras evidencian una estructura de tenencia de la tierra en Colombia caracterizada por la inequidad y la injusticia frente a la propiedad, conduciendo a conflictos por la ocupación de áreas de especial importancia ambiental por parte de sujetos rurales sin tierra o con tierra insuficiente, que se desplazan a los márgenes y fronteras para ocupar la tierra.

La ocupación de estas áreas con condiciones jurídicas y ambientales particulares, configura a su vez, conflictos por el uso del suelo, entendidos como los conflictos por la incom-

120 LeGrand, C. *Colonización y protestas campesina en Colombia (1850–1950)*. 1988.

121 DANE. 3er Censo Nacional Agropecuario. 2016. Consultado en: <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATOmo2-Resultados.pdf>

patibilidad entre los usos del suelo actuales y el potencial uso del mismo.

Tabla 4. Conflictos de uso del suelo por tipo de conflicto

Tipo de conflictos de uso	Área (ha)	% Área nacional
Uso adecuado	77 176 828	67,6
Subutilización	14 946 997	13,09
Sobreutilización	17 847 401	15,63
Zona urbana	222 818	0,2
Nubes (conflictos indeterminado)	3 980 757	3,49
Total	114 174 800	100

Fuente: IGAC, 2012.

Como se muestra en la tabla 4, los conflictos por sobreutilización del suelo representan el mayor porcentaje (15,6%) de la totalidad de los conflictos de uso, extendiéndose sobre 17 847 401 hectáreas, seguido de los conflictos por subutilización.¹²² El IGAC define la sobreutilización como el aprovechamiento intenso de los agro-ecosistemas sobre la base natural de recursos, sobrepasando su capacidad natural productiva.

Los conflictos por sobreutilización, se categorizan en conflictos por actividades agropecuarias, usos inadecuados en zonas de páramos, conflictos en áreas pantanosas por utilización agrícola, conflictos en áreas pantanosas por utilización pecuaria, conflictos por minería y conflictos por obras civiles. Los conflictos por sobreutilización por actividades agropecuarias, abarcan 11,7% del área continental del

122 IGAC. Estudios de los conflictos de uso del territorio colombiano. Escala 1:100.000. 2012. Consultado en: <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-agrologia>

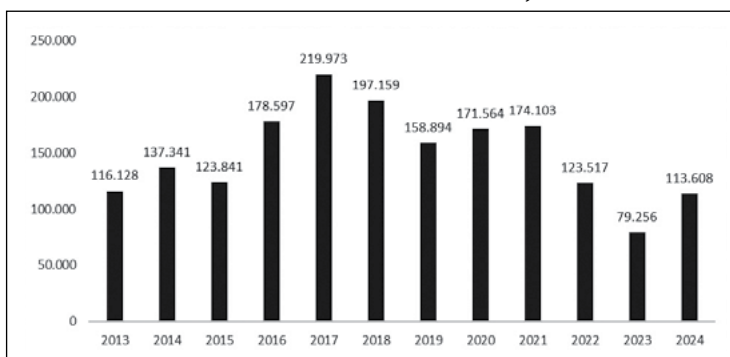
país (13 406 289 ha), siendo el tipo de conflicto por sobreutilización predominante. La sobreutilización por actividad agropecuarias se subdivide, a su vez, en tres grados: sobreutilización ligera con un área de 465 102 ha (0,4% del país), sobreutilización moderada con un área 4 108 523 (3,6% del área continental) y sobreutilización severa con un área de 8 832 664 hectáreas que corresponden al 50% aproximadamente del total de las tierras con conflictos por sobreutilización y al 7,7% de las tierras continentales.

Por su parte, el conflicto de uso por subutilización se presenta en tierras donde la demanda ambiental es menos intensa en comparación con la mayor capacidad productiva de ellas. Su área total es de 14 946 997 hectáreas que corresponden al 13% del total de tierras continentales de Colombia. El conflicto de uso por subutilización se dividió en tres grados, el ligero con un área de 5 079 896 ha (4,4% del país) que corresponden al 34% de las tierras con conflictos por subutilización, moderado con un área 6 887 910 (6% del país) y el 46% de las tierras con subutilización y el grado severo con un área de 2 979 190 hectáreas que corresponden al 2,61% del total de tierras continentales y al 19,9% del total de tierras con conflictos por subutilización. Aunque la ganadería extensiva se relaciona con la sobreutilización del suelo, también se presenta como una causa de la subutilización, en la medida en que se extiende por suelos aptos para los usos agrícolas y forestales, conduciendo a un ineficiente uso de la tierra, el agua y los bosques y a problemáticas como la inseguridad alimentaria y la pérdida de empleos rurales por hectárea ocupada.

Por el debate que genera en la discusión nacional, destacamos en los conflictos por el uso del suelo la deforestación en ecosistemas estratégicos y en áreas de especial importancia ambiental. A pesar de los esfuerzos por la regulación y protección ambiental, la deforestación a nivel nacional ha

presentado cifras altas y picos alarmantes en la última década (ver gráfica 2),¹²³ profundizando no sólo la conflictividad por el uso del suelo sino la pérdida de biodiversidad, las emisiones de CO₂ y contribuciones al cambio climático, la erosión del suelo, entre otros.

Gráfica 2. Deforestación en Colombia, 2014–2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IDEAM.

El informe más reciente de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) de seguimiento a la deforestación,¹²⁴ que abarca de octubre de 2024 a marzo de 2025, prioriza el monitoreo a la deforestación en zonas por su alta incidencia en las cifras nacionales: Catatumbo, Río Naya, Meta–Mapiripán, Vistahermosa–Puerto Rico, Triple Frontera entre Calamar, Miraflores y El Retorno (Guaviare), Llanos del Yarí–norte del Chiribiquete y Caquetá–Putumayo.

123 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Geovisor Monitoreo de Bosques <https://www.ideam.gov.co/temas/monitoreo-de-bosques/geovisor>

124 Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Segundo informe de seguimiento a la deforestación. 2025. <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2025/05/informe-deforestacion-2.pdf>

Entre los hallazgos principales, resalta que se identifica una relación directa entre las vías irregulares, la deforestación y la presencia de cultivos de uso ilícito, así como la construcción de infraestructuras viales no planificadas que facilitan la extracción de recursos, la expansión de actividades ilegales y conectan los cultivos de uso ilícito con corredores estratégicos.

Solo en los seis meses que abarca el informe, se reporta una deforestación de 88 808 hectáreas. Cabe señalar que de estas, la mayoría se encuentran ubicadas en el bioma amazónico y que para 2024, la región acumulaba 77 124 de las 113 608 hectáreas deforestadas a nivel nacional.¹²⁵ Allí, los motores de la deforestación que han sido identificados son el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva y los cultivos de uso ilícito. Respecto al acaparamiento de tierras, que puede responder a distintos fines, destacamos que ocasiona desplazamiento de las comunidades locales, impacta el derecho de acceso a la tierra para sujetos de la ruralidad y a la seguridad alimentaria local, acrecienta conflictos de uso del suelo y en general, ocasiona presiones significativas en aspectos socioeconómicos, culturales y ambientales.¹²⁶

5.2 Casos emblemáticos

Parques nacionales naturales

Una tendencia de las cifras de deforestación es que los núcleos de deforestación, limitan y rodean distintas áreas protegidas como el PNN Serranía de Chiribiquete, PNN Catatumbo–Bari,

125 IDEAM–MADS. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque – Año 2024. RESUMEN DE RESULTADOS DE MONITOREO. 2025.

126 UPRA. Fraccionamiento antieconómicos de la tierra rural: un análisis multidimensional del fenómeno. 2025. Consultado en: https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/01_FracciAntieco.pdf

PNN La Paya y la Reserva Nacional Natural Nukak. Frente a la deforestación de 2024, se estima que los parques nacionales naturales (PNN) Sierra de La Macarena y Tinigua reportaron áreas deforestadas de 13 000 ha y 14 000 ha, respectivamente.¹²⁷ Para poner esta cifra en perspectiva, resaltamos que en 2023 y 2022 se estimó un área deforestada de 4682 ha y de 12 380 ha, respectivamente, en el sistema nacional de áreas protegidas (SINAP), que incluye además de los parques nacionales naturales, otras figuras de protección ambiental. Esta comparación en las cifras deja en evidencia el nivel de la problemática que enfrentan los parques nacionales de la Amazonía como La Macarena o Tinigua en 2024, año en el cual acumularon el 25% del total de la cifra nacional de deforestación.

El informe Parques Cómo Vamos¹²⁸ identifica a la deforestación, la minería ilegal, la ganadería extensiva, la siembra de cultivos de uso ilícito, la extracción y comercialización de especies amenazadas y endémicas como motores del deterioro ambiental en el SINAP. A su vez, señala que el acaparamiento de tierras constituye en la actualidad el principal conflicto socioambiental en las áreas protegidas de la transición entre la Orinoquía y la Amazonía.

127 Mongabay Latam. La deforestación aumentó un 35% en 2024 en Colombia. 2025. Consultado en: <https://es.mongabay.com/2025/03/deforestacion-aumento-2024-colombia/#:~:text=Las%20cifras%20del%20Ministerio%20de%20Ambiente%20muestran,hect%C3%A1reas%20y%2014%20000%2C%20en%20el%20segundo.&text=Seg%C3%93%20el%20informe%202024%20de%20Parques%20Nacionales,deforestado%20125%20745%20hect%C3%A1reas%20en%20parques%20nacionales>.

128 Parques Cómo Vamos. Informe Parques Nacionales Naturales colombianos y su aporte a la Paz con la Naturaleza. 2024. <https://parquescomovamos.com/wp-content/uploads/2024/10/Informe-2024-PNCV-Parques-Nacionales-Como-Vamos.pdf>

Zonas de reserva forestal de 1959

La Ley 2da de 1959 estableció siete Zonas de Reserva Forestal (ZRF) a nivel nacional —Pacífico, Central, Magdalena, Sierra Nevada, Motilones, El Cocuy y Amazonía— con el objetivo de fomentar el aprovechamiento económico de los recursos forestales bajo criterios de sostenibilidad y la protección del suelo, el agua y la biodiversidad (Congreso de la República).

Las ZRF representan un caso interesante, debido a que en sentido estricto, no deberían prohibir la ocupación por parte del campesinado ya que no hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) como los parques nacionales naturales. No obstante, el Código de Recursos Naturales prohíbe la adjudicación de baldíos en áreas de Ley 2.^a de 1959, desconociendo que al tiempo, el Estado promovía la colonización decretando zonas especiales de adjudicación en los bordes de la frontera agrícola, con el fin intentar gestionar el problema irresuelto de concentración de tierras al interior del país, contrarrestar la influencia comunista y contener la migración de la población rural hacia las ciudades.¹²⁹

El Ministerio de Ambiente (MADS) adoptó en 2011 una zonificación de las zonas de reserva forestal, y las clasificó en tres tipos: A, B y C. La zona tipo A tiene por objeto el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos; la zona tipo B comprende aquellas áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal; y la zona tipo C comprende las áreas que por sus características biofísicas pueden sostener el desarrollo de actividades productivas agroforestales,

129 Centro Nacional de Memoria Histórica. *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*, CNMH, Bogotá. 2017.

silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal. De acuerdo con el MADS,¹³⁰ existen aproximadamente 47 884 635,61 hectáreas de reserva forestal establecidas por Ley 2.^a (ver tabla 5). Es importante mencionar que dentro de las ZRF, existen unas áreas que corresponden a territorios étnicos, áreas urbanas, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que tienen unas disposiciones propias respecto a su manejo, por tanto, se agrupan en la categoría de —Áreas con decisiones previas de ordenamiento—. A esta categoría corresponde la mayor parte del área de reserva forestal del país.

Tabla 5. Zonas de reserva forestal de Ley 2.^a por zonificación

Zonificación ZRF	Hectáreas	Porcentaje
Tipo A	6 823 663	14,25
Tipo B	2 480 635	5,18
Tipo C	1 155 159	2,41
Áreas con decisiones previas de ordenamiento	37 425 176	78,16
Total	47 884 635	100

Fuente: Elaboración propia con base en el Congreso de la República.

Los conflictos por el uso del suelo en esta figura se relacionan justamente con cambios en la cobertura boscosa, resultado de actividades como praderización con fines de acaparamiento de tierras, prácticas de ganadería extensiva,

130 Congreso de la República. Proyecto de Ley 217: “Por la cual se habilita la adjudicación de baldíos ubicados al interior de áreas de reservas forestales establecidas en la Ley 2 de 1959, sin que sea necesaria su sustracción de la figura de reserva, estableciendo una excepción transitoria al artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 y se dictan otras disposiciones”. 2024.

cultivos de uso ilícito, desarrollo de infraestructura de transporte no planificada, extracción ilícita de minerales, tala ilegal de madera y expansión de la frontera agrícola en áreas no permitidas. Por supuesto, este contexto no involucra únicamente al campesinado sino a diversos actores que se benefician de la situación de desregularización de las ZRF para la acumulación de capital económico y político. De hecho, el campesinado se presenta en este contexto como el actor más vulnerable, pues es considerado por la sociedad en conjunto como un invasor de estas áreas y por lo tanto, existe una acción limitada del Estado para garantizar el acceso a bienes y servicios por parte de las comunidades campesinas y en general, para reconocerles la ciudadanía plena que les permita participar en la construcción del proyecto nacional.

Así lo evidencia el limitado conocimiento del Estado sobre la ocupación de las ZRF por parte de familias campesinas y las condiciones en las que las habitan. En ese sentido, no existe información veraz sobre el número aproximado de personas que habitan en las ZRF del país, ni existe información sobre sus condiciones socioeconómicas y necesidades.¹³¹ De allí que la forma en la que el Estado ha abordado la ocupación de las ZRF retroalimenta la situación de desregularización, las conflictividades dentro de la figura y limita la sostenibilidad de acciones que propendan por la protección del bosque y de los derechos del sujeto campesino.

Territorios colectivos

El más reciente boletín de Detección Temprana de la Deforestación que comprende el primer trimestre de 2025, identifica 18 núcleos de deforestación a nivel nacional. Estos núcleos se concentran en la Amazonía pero también en

131 Ob. cit. Congreso de la República.

regiones como el Catatumbo (Norte de Santander), la serra-
nía de San Lucas (Antioquia y Bolívar), Arauca y el Pacífi-
co chocoano. Estos núcleos de deforestación afectan a siete
resguardos indígenas y dos consejos comunitarios de forma
directa.

Tabla 6. Relación entre núcleos de deforestación 2025 y territorios
colectivos de pueblos indígenas y afrodescendientes

Territorio colectivo	Municipios	Principales causas directas
Resguardo indígena Llanos del Yará – Yaguará II	Calamar (Guaviare), La Macarena (Meta)	Praderización para acaparamiento de tierras
		Infraestructura de transporte no planificada
		Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
Resguardo indígena El Tigre	Mapiripán (Meta)	Infraestructura de transporte
		Praderización para acaparamiento de tierras
		Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
		Extracción de madera (tala ilegal)
Resguardo indígena Alto Sinú	Tierralta (Córdoba)	Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
		Cultivos de uso ilícito
		Extracción de madera (tala ilegal)
		Expansión agrícola en diferentes escalas
Resguardo indígena Nukak Makú	El Retorno y San José del Guaviare (Guaviare)	Infraestructura de transporte no planificada

		Praderización para acaparamiento de tierras
		Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
		Cultivos de uso ilícito
Resguardo indígena Salaquí y Pavarandó Resguardo Indígena Yarumal y El Barranco Consejos Comunitarios de la cuenca del río Salaquí y de la cuenca del río Cacarica	Riosucio (Chocó)	Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
		Expansión agrícola en diferentes escalas
		Extracción de madera (tala ilegal)
		Cultivos de uso ilícito
Resguardo indígena Nukak Makú	El Retorno (Guaviare)	Infraestructura de transporte no planificada
		Praderización para acaparamiento de tierras
		Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
		Cultivos de uso ilícito
Resguardo indígena Macuaré	Mapiripán (Meta)	Infraestructura de transporte no planificada
		Praderización para acaparamiento de tierras
		Prácticas no sostenibles de ganadería extensiva
		Extracción de madera (tala ilegal)

Fuente: Elaboración propia con base en IDEAM.

Durante este primer trimestre, la región de la Amazonía concentra el 69,32% de los reportes de deforestación. Esto

representa 27 052 hectáreas y 7261 parches reportados. En términos departamentales, Guaviare (21%), Meta (20,7%), Caquetá (17,8%) y Putumayo (7,2%) lideran el número de detecciones tempranas de deforestación. Esto es especialmente preocupante para los territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, puesto que los cuatro departamentos concentran 184 resguardos indígenas¹³² y 40 consejos comunitarios se encuentran ubicados en Putumayo y Guaviare.¹³³

De hecho, según el reporte del IDEAM–MADS, tan solo en 2024 la deforestación en resguardos indígenas representó cerca del 12 % del total nacional, con 13 532 ha¹³⁴

5.3 La jurisdicción agraria frente a los conflictos agrarios: ¿separar lo ambiental de lo agrario?

Indudablemente, uno de los debates más fuertes que ha generado el proyecto de ley, no solo en el Legislativo sino en la opinión pública es el que plantea una disyuntiva —o la complementariedad— entre la reforma agraria y la protección ambiental. En términos concretos, la discusión ha girado en torno a si dentro de las competencias, principios y enfoques de la jurisdicción agraria, los asuntos ambientales están supeditados a la visión agraria y por ende, se presenta un debilitamiento de la institucionalidad ambiental en Colombia.

132 Cifras del Sistema de Información Geográfica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). Disponible en: <https://sigi.cntindigena.org:8443/sigindigena/>

133 Cifras del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos OTEC.

134 IDEAM–MADS. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque – Año 2024. RESUMEN DE RESULTADOS DE MONITOREO. 2025.

Esta interpretación por parte de sectores ambientalistas del Congreso y de la sociedad civil, surge de una preocupación por la amplia competencia que tendría la jurisdicción agraria, debido a que en el proyecto de ley (PL) se detalla que los predios agrarios, es decir, sobre los cuales la jurisdicción agraria tendría competencias, son los inmuebles localizados en suelo rural o que tengan vocación agropecuaria o donde se adelante la explotación de recursos naturales. Aunque hay un amplio reconocimiento de la endeble relación entre los asuntos agrarios y ambientales, al ambientalismo le preocupa que los jueces agrarios tomen decisiones en pleitos relacionados con la explotación de tierra, agua y bosques y usurpe las competencias de las autoridades ambientales y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como se ha argumentado en los acápites anteriores, el derecho agrario ha desarrollado normas y principios para regular no solo las relaciones de tenencia y propiedad de la tierra, sino también las condiciones de producción, explotación del suelo y la participación de los actores y sujetos agrarios en estas dinámicas. En este sentido, la jurisdicción agraria no podría desconocer conflictos por la explotación de recursos naturales para la producción agropecuaria, pesquera y forestal, porque son inherentes al derecho agrario y a la ruralidad y evidentemente, guardan una estrecha relación con las discusiones ambientales.

Lo anterior también es expresado por la Sentencia 194/23 de la Corte Suprema de Justicia, la cual señala que la especialidad agraria o el derecho agrario “Se entiende como el conjunto de normas de derecho privado o de derecho público que rigen a las personas, los bienes los actos y las relaciones jurídicas en la esfera de la agricultura o bien las normas que tienen por objetivo inmediato y directo la reglamentación jurídica de la agricultura”. De hecho, el desarrollo del derecho agrario en Colombia se ha conducido a brindar garantías

de derechos para las comunidades y sujetos que habitan la ruralidad pero también al uso sostenible y la conservación de los recursos naturales indispensables para el quehacer de la actividad agraria y para el derecho humano a la alimentación, como lo es el suelo.

En esencia, la actividad agraria es una actividad de explotación de recursos naturales por lo que es inviable plantear no solo un dilema entre el avance de la justicia agraria y la ambiental sino plantear como una posibilidad que se excluya explícitamente del proyecto de ley los asuntos ambientales, como sí han sido excluidos, por ejemplo, los asuntos minero-energéticos.

Respecto a este mismo punto, se ha planteado de forma explícita que la jurisdicción no tendrá conocimiento de los asuntos relativos a los actos administrativos expedidos por autoridades ambientales y que la apuesta es que haya una institucionalidad judicial agraria que vigile lo que hace la autoridad agraria administrativa o procesos que contienen elementos ambientales, cuya legalidad cursa por la jurisdicción civil, desde un conocimiento integral de los principios agrarios y ambientales y de la naturaleza de las relaciones de tenencia en la ruralidad que permita tomar decisiones judiciales de fondo.

Ahora, otra de las preocupaciones estructurales frente a la jurisdicción agraria es que el enfoque de justicia agraria, los principios relacionados con la protección de la parte más vulnerable y las competencias sobre la protección de la ocupación del campesinado sobre baldíos de la nación incentiven la expansión de la frontera agrícola. Algunos grandes referentes del ambientalismo en Colombia han sugerido, por ejemplo, que para evitar esta dinámica, se debe excluir de la jurisdicción agraria regiones como la Amazonía o el Chocó biogeográfico. No obstante, estas propuestas parecen partir

del desconocimiento de que la jurisdicción agraria no modifica el régimen de uso y de ocupación de baldíos vigente en la legislación colombiana, porque no le competen estos asuntos. Es decir, no es de interés ni de competencia de los jueces agrarios modificar la normativa sobre la regulación y administración de los baldíos.

Por el contrario, los casos que lleguen a los jueces agrarios en los que los sujetos de reforma agraria cumplan con los criterios establecidos por la ley para la adjudicación de baldíos o formalización de predios deben verse como una oportunidad para la transformación de los conflictos agrarios en el campo y para la protección ambiental. La evidencia ha mostrado que la falta de formalización de la tierra facilita la configuración de un mercado informal, particularmente en los baldíos de la nación, siendo este uno de los principales motores de la deforestación y la consecuente ampliación de la frontera agrícola en la Amazonía.¹³⁵ Frente a este panorama, garantizar derechos de propiedad sobre la tierra podría motivar una protección y uso sostenible de la naturaleza a largo plazo, debido a que los costos y beneficios de la propiedad recaen sobre el mismo propietario. A diferencia de las entidades del nivel central, el campesinado cuenta con la información del predio que les permite tomar decisiones sobre los usos del suelo que garanticen la satisfacción de sus necesidades y del entorno.¹³⁶

135 Botero, Rodrigo y Astrid Rojas. 2018. *Revista Colombia Amazónica* n.º 11. Transformación de la Amazonia: Repercusiones del efecto sinérgico entre políticas erráticas e ingobernabilidad.

136 Skogh, Göran. 2009. Property Rights and the Environment: A Law and Economics Approach. <https://www.scandinavianlaw.se/pdf/40-18.pdf>

6

Sujetos de derecho y especial protección: derechos campesinos, indígenas y afrodescendientes en clave ambiental

6.1 Territorio, naturaleza y comunidad

La interrelación entre territorio, naturaleza y comunidad ha sido un eje central en los debates sociales, políticos y ambientales en América Latina durante las últimas décadas. Esta triada conceptual no solo refleja dinámicas materiales de uso del suelo y recursos naturales, sino también dimensiones profundamente culturales, históricas y simbólicas que configuran formas de vida, identidades colectivas y resistencias frente a procesos de marginalización, injusticia y violencia.

La noción de territorio ha trascendido del espacio delimitado en el que el Estado-nación ejerce soberanía a ser entendido como producto social e histórico construido por la sociedad y constitutivo de ella, que se reproduce cotidianamente a partir de relaciones y prácticas sociales, económicas y culturales. Por su parte, la territorialidad es entendida como el proceso de producción del territorio, resultado del relacionamiento e interacción sociedad-naturaleza en un espacio apropiado y representado por los sujetos que en él habitan, contenedor de sus creencias, identidades, costumbres, medios de vida, significados e instituciones.¹³⁷

137 Durán, Angie. Los pies sobre la tierra para el cuidado de la naturaleza: las territorialidades campesinas en la implementación

En ese sentido, este enfoque implica cuestionar la dicotomía planteada por la epistemología moderna entre los humanos y la naturaleza, los dos elementos esenciales del territorio. Si bien la naturaleza está dada materialmente, es decir, existe de forma independiente a la cultura y a la intervención antrópica, también es conocida, apropiada y su significado es construido de formas culturalmente específicas.¹³⁸ Adicionalmente, la naturaleza es transformada por las personas, creando nuevos paisajes y ecosistemas como producto de la interacción.

La separación cultura–naturaleza o sociedad–naturaleza produce el imaginario de que hay espacios vaciados de personas, desconociendo no solo la existencia de comunidades y pueblos que se han relacionado y dependen históricamente de la naturaleza sino que atenta contra la identidad que construyen a partir de ésta. En ese sentido, hablar de territorio contrasta radicalmente con la visión moderna y capitalista del territorio, que lo percibe como objeto de la dominación y explotación. En este sentido, los conflictos entendidos desde un enfoque territorial responden no solo a luchas por la tierra, sino por formas distintas de habitar la naturaleza.

La construcción y gestión de los territorios manifiestan y evidencian relaciones de poder, dinámicas culturales y formas de organización social del campesinado, de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de otros actores que habitan la ruralidad. En este sentido, el lente territorial

reciente de la Reforma Rural Integral. Asociación Ambiente y Sociedad. Bogotá. 2024.

- 138 Escobar, Arturo. “Epistemologías de la naturaleza y colonialidad de la naturaleza. Variedades de realismo y constructivismo”. En L. Montenegro. *Cultura y naturaleza. Aproximaciones a propósito del bicentenario de la independencia en Colombia*. Jardín Botánico de Bogotá, 2011.

permite identificar los actores, intereses y el contexto en el que se configuran los conflictos, así como las dinámicas particulares para cada contexto. Adicionalmente, la categoría de territorio pone en el centro a las comunidades, quienes son el principal actor en la producción del sentido territorial y para las cuales, el territorio ha sido una herramienta de movilización social, de lucha y reivindicación especializada de los movimientos sociales.¹³⁹

Las comunidades que abogan por perspectivas territoriales, defienden modelos de relación con la naturaleza basados en la sostenibilidad y la reciprocidad, en contraposición a modelos de extractivismo y despojo. Estos conflictos revelan que la defensa del territorio no es solo una cuestión ecológica, sino también un acto político de afirmación de identidad, soberanía y dignidad. La naturaleza, en este contexto, deja de ser un trasfondo para convertirse en un actor central en la configuración de lo común.

Esto es especialmente relevante para el contexto nacional, pues la relación entre territorio, naturaleza y comunidad se configura como un proceso dinámico de resistencia, cuidado ambiental y reivindicación de derechos colectivos, particularmente en zonas afectadas por el extractivismo, la deforestación, la expansión de la frontera agrícola y megaproyectos de infraestructura. Al menos desde 1991, la Constitución y la jurisprudencia han desarrollado un marco normativo para la protección tanto de los territorios como de los ecosistemas que ellos sostienen.

139 Haesbaert, Rogelio y Liz Mason-Deese. Territory/ies from a Latin American Perspective. *Journal of Latin American Geography*, volume 19, number 1, pp. 258-268. 2020.

6.2 Territorios y territorialidades afrodescendientes, indígenas y campesinas

Territorios colectivos de pueblos afrodescendientes e indígenas y mecanismos de protección

El 57% de los bosques naturales (cerca de 36,2 millones de hectáreas) se encuentran en territorios étnicos; solo en los resguardos indígenas se encuentra el 46% de estos bosques.¹⁴⁰ Este hecho no es una casualidad, la cosmovisión de pueblos indígenas y afrodescendientes, basada en la interdependencia entre humanos y naturaleza, promueve prácticas de manejo sostenible que han permitido la conservación de ecosistemas clave.

Las comunidades afrocolombianas han desarrollado formas únicas de relación con la naturaleza, basadas en la pesca y minería artesanal, la forestería y la agricultura de subsistencia. Sus territorios colectivos, reconocidos legalmente desde la Ley 70 de 1993, incluyen vastas extensiones de bosque tropical húmedo, ríos, manglares y zonas marino-costeras. Sin embargo, estos territorios enfrentan múltiples presiones: tala ilegal, minería aurífera ilegal, narcotráfico y proyectos de desarrollo impulsados sin consulta previa. La minería, en particular, ha generado graves impactos: contaminación por mercurio en ríos como el Atrato, desplazamiento forzado y pérdida de biodiversidad acuática.

Frente a esta crisis, las comunidades han respondido con estrategias innovadoras. En 2016, la Corte Constitucional emitió una sentencia histórica declarando al río Atrato como sujeto de derechos. Esta decisión, inédita en América Latina,

140 Resnatur. Diferencias y similitudes entre territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA), áreas protegidas (AP) y otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas (OMEC) Documento de trabajo, 2022.

fue resultado de una demanda colectiva presentada por comunidades afrodescendientes y organizaciones ambientales, quienes argumentaron que el deterioro del río afectaba directamente sus derechos fundamentales a la vida, la salud y la cultura. La sentencia no solo reconoció los derechos del río, sino que estableció mecanismos de gobernanza compartida entre las comunidades y el Estado.¹⁴¹

En la Amazonía, región donde se ubica el mayor porcentaje de resguardos del país, también son evidentes las formas de gobernanza mediante las que los pueblos indígenas gestionan sus territorios como unidades vivas e interconectadas. Para estos pueblos, la selva no es un recurso, sino un ancestro, un maestro y un espacio sagrado. De allí que las formas locales de resistencia que han construido para la defensa de sus territorios apunten a objetivos tanto culturales como ambientales.¹⁴² Para enfrentar amenazas como la deforestación, la minería ilegal, los proyectos extractivistas y los cultivos de uso ilícito, las organizaciones indígenas han adoptado estrategias de monitoreo territorial comunitario, sistemas de información propios y el fortalecimiento de los modelos de gobernanza a partir del gobierno propio, incluyendo los planes de vida, documentos que articulan la visión territorial, el relacionamiento con la naturaleza y manejo de recursos, educación y salud desde principios inherentes a la cosmovisión indígena.

En cuanto a los mecanismos de protección de los territorios étnicos, el país ha consolidado un amplio marco normativo, constitucional y jurisprudencial para este fin. En primer lugar, la Constitución colombiana protege bajo principios

141 Ver Sentencia T-622 de 2016.

142 Ulloa, Astrid. *Los territorios indígenas en Colombia: de escenarios de apropiación transnacional a territorialidades alternativas*. Universidad de Barcelona, vol. xvi, núm. 418 (65). 2012.

generales el pluralismo, la diversidad étnica y la riqueza cultural de la nación (arts. 1, 7 y 8). De forma más explícita, reconoce, protege y promueve el autogobierno y la autonomía de los pueblos y de las entidades territoriales indígenas (arts. 9, 286, 246, 330). En particular, reconoce el derecho de propiedad colectiva y a las tierras comunales de grupos étnicos, las cuales tiene carácter inalienable, inembargable e imprescriptibles (arts. 63, 319).

La Ley 21 de 1991 ratifica el Convenio 169 de la OIT, que reconoce el derecho de consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y tribales antes de implementar proyectos que afecten sus territorios. La ley también obliga al Estado a respetar la importancia de las tierras y territorios para la cultura y valores espirituales de estos pueblos, así como reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan o utilizan.

La protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por pueblos indígenas es desarrollada en el Decreto 2333 de 2014. Este mecanismo establece la delimitación y reconocimiento de territorios que constituyen el ámbito tradicional de las actividades sociales, económicas, ambientales, culturales y espirituales de un pueblo. Otras medidas de protección incluyen la revocatoria directa de resoluciones de adjudicación de baldíos a particulares donde estén establecidas comunidades indígenas, delimitación y la demarcación de pueblos aislados. El Decreto 1824 de 2020, establece el proceso para la clarificación de los títulos de origen colonial o republicanos que conduciría a la reestructuración y/o ampliación de los territorios colectivos.

La Ley 70 de 1993, por otra parte, reconoce el derecho colectivo a la tierra de las comunidades negras, raizales y palenqueras, y establece el régimen de consejos comunitarios con

el objetivo de promover la participación de estas comunidades en la toma de decisiones que les afectan, particularmente en las ambientales, atendiendo a las prácticas tradicionales y relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza a partir del aprovechamiento y conservación. Disposiciones sobre mecanismos de protección de los territorios colectivos de comunidades negras están incluidas en el Decreto 1071 de 2015. Allí, se establecen los procedimientos para la ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El Acuerdo de Paz y el marco de implementación de la Reforma Rural Integral también marca un hito en la protección de los territorios colectivos, al reconocer que las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente. En este marco, la Corte Constitucional reafirmó que la referencia a los derechos de comunidades indígenas que hace el Decreto 902 de 2017 se extenderá a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país.¹⁴³

El caso del campesinado

El campesinado en Colombia, particularmente el que habita áreas de especial importancia ecológica, ha recorrido un camino más largo para su reconocimiento como ciudadano integral, dotado de los mismos derechos que el resto de la ciudadanía y por lo tanto, como actor relevante en las dinámicas socioambientales del país.

La Ley 160 de 1994 marca un hito importante en el reconocimiento de las territorialidades campesinas, en este caso las zonas de reserva campesina, como estrategias que

143 Ver Sentencia C-073 de 2018. Corte Constitucional.

apuntan a objetivos agrarios y ambientales. Tanto la Ley como su decreto reglamentario (1777 de 1996) enfatizan que las zonas de reserva campesina tienen el fin de fomentar la pequeña propiedad rural, estabilizar y consolidar la economía campesina y frenar la expansión de la frontera agropecuaria, todo esto con sujeción a las políticas de conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables y a los criterios vigentes de ordenamiento territorial y de la propiedad rural. Adicionalmente, señalan que las ZRC pueden constituirse en zonas de amortiguamiento de los parques nacionales naturales, reconociendo el potencial de cerco y de protección ambiental de la territorialidad campesina.

Aunque la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) creada por el Acuerdo de Paz para contribuir a la verdad, la memoria, la reparación y la no repetición, evidencia en el informe “Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado. El campesinado y la guerra”, los patrones sistemáticos de violencia, despojo y marginalización del campesinado, en los entornos rurales, esta población no fue reconocida como sujeto de derechos y de especial protección constitucional sino hasta el Acto Legislativo 01 de 2023 que modifica el artículo 64 de la Constitución. Además de obligar al Estado y a la sociedad en su conjunto a garantizarle al campesinado el goce efectivo de sus derechos, este cambio constitucional también le reconoce un “particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales” y múltiples dimensiones, entre ellas, la económica, social, cultural, política y ambiental.

Siguiendo esta línea argumentativa y atendiendo a todas las dimensiones del sujeto campesino, es evidente que juega un papel fundamental en la protección de los territorios que

habita, no solo como productores de alimentos, sino como guardianes de ecosistemas estratégicos, de la biodiversidad, de conocimientos tradicionales y de modelos de vida propios. A pesar de enfrentar múltiples amenazas que persisten en sus territorios como el despojo, la violencia, la expansión extractivista y el cambio climático, el campesinado ha desarrollado formas diversas, creativas y transformadoras de resistencia, defensa y cuidado del territorio.

Entre las estrategias del campesinado para la defensa del territorio, inherentes a sus formas tradicionales de vida,¹⁴⁴ y como alternativas al modelo económico depredador, destacamos: 1. Las prácticas agroecológicas que involucran también la custodia, intercambio y conocimientos alrededor de las semillas nativas, 2. Las territorialidades campesinas como estrategias de ordenamiento territorial y de gobernanza campesina, a partir de las cuales se prioriza la gestión comunitaria del territorio y la agricultura campesina, familiar y comunitaria, 3. Zonificación Ambiental Participativa como una estrategia de reforma agraria para la garantía de derechos del campesinado y la protección ambiental y 4. Co-gobernanza ambiental en determinantes ambientales.

Bajo esta perspectiva, es fundamental valorar la experiencia y reivindicaciones de los sujetos que producen el territorio en la transformación de las conflictividades socioambientales. Reconocer el papel de las comunidades como guardianas de la naturaleza no es suficiente sino que invita a avanzar hacia un modelo de justicia agrario y ambiental que garantice sus derechos territoriales, respete su autonomía y les otorgue recursos para garantizar y fortalecer los ejercicios de gobernanza sobre sus territorios.

144 García, Nasly. "Territorios campesinos en resistencia: la experiencia de la finca agroecológica de Asopasquillita, Colombia". *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial* n.º 27. 2025.

6.3 El rol de la jurisdicción agraria y rural (JAR) en los conflictos interculturales por la tierra

Los derechos sobre la tierra en Colombia han estado configurados históricamente por una compleja trama intercultural que refleja la coexistencia y tensión entre múltiples sistemas normativos, formas de concebir el territorio y particulares relaciones con la naturaleza. Desde la época precolombina, los pueblos indígenas desarrollaron sofisticados sistemas de manejo territorial basados en cosmovisiones que entienden la tierra como espacio sagrado y entidad viva, sistemas que pervivieron a través de procesos de resistencia y adaptación durante la Colonia y la República. A estos se sumaron las concepciones territoriales de origen africano traídas por las comunidades esclavizadas, que en territorios como el Pacífico y el Caribe construyeron formas particulares de apropiación del espacio basadas en el uso colectivo y la relación ancestral con ecosistemas específicos. Posteriormente, los procesos de colonización campesina generaron nuevas formas de territorialidad popular fundamentadas en la ocupación, el trabajo de la tierra y la construcción de economías familiares, creando un mosaico territorial donde confluyen diferentes racionalidades sobre el acceso, uso y control de la tierra.

Si bien las leyes estatutaria y ordinaria sobre esta jurisdicción no establecen competencia en asuntos relacionados con los territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes, dicha jurisdicción deberá considerar estos conflictos, atendiendo a la forma en que estos territorios se han configurado en la realidad del país campesino.

En Colombia, los territorios étnicos, tanto titulados como no titulados, han tenido una configuración mixta dado dicho contexto histórico, en la que no solo habitan comunidades étnicas, sino también familias o incluso comunidades

campesinas, quienes constituyen el foco de atención de la jurisdicción agraria y rural. Si bien este carácter mixto de los territorios étnicos se manifiesta con mayor intensidad en aquellos que aún no han sido titulados, también en los territorios ya titulados se presentan situaciones en las que diferentes etnias y comunidades reclaman derechos territoriales sobre una misma zona o territorio.¹⁴⁵

Teniendo en cuenta que la competencia de la jurisdicción agraria y rural recae sobre los conflictos relacionados con la tierra en los que estén involucradas familias o comunidades campesinas, este tipo de disputas necesariamente llegará a conocimiento de los jueces agrarios y rurales. Por ejemplo, si una comunidad campesina ubicada dentro de un territorio indígena presenta una solicitud ante esta jurisdicción por una situación relacionada con los predios que ocupa, la jurisdicción agraria y rural será competente. Sin embargo, si sobre esa misma zona existe una pretensión territorial por parte de la comunidad indígena, el juez agrario deberá sopesar entre los derechos de la familia campesina que accede a la jurisdicción y los derechos de la comunidad indígena que reclama la ancestralidad de su territorio.

Del mismo modo, pueden presentarse situaciones en las que una comunidad indígena esté en desacuerdo con la adjudicación de baldíos a favor de un campesino dentro de un territorio que considera ancestralmente suyo. En ese caso, el juez agrario tendría competencia, ya que se trata de una adjudicación de baldíos realizada por la Agencia Nacional de Tierras, asunto que corresponde a esta jurisdicción. En tal sentido, el juez deberá valorar los derechos de la comunidad

145 Rodríguez Aponte, Henry. *Una lectura del conflicto por la tierra entre comunidades indígenas, negras y campesinas en la región de Tierradentro, Cauca*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

campesina y los de la comunidad indígena, y tomar una decisión que resuelva el conflicto entre ambas partes.

En este punto, cabe señalar que las leyes estatutaria y ordinaria de la jurisdicción agraria y rural no fueron consultadas previamente con las comunidades étnicas ni con sus representantes oficiales en el país, motivo por el cual dichas normas no contemplan referencias a temas étnicos y, en principio, excluyen la competencia de los jueces agrarios en estos asuntos. No obstante, ante la aparición de casos relacionados con baldíos ubicados dentro de territorios étnicos, tanto titulados como no titulados, así como de pretensiones campesinas dentro de territorios étnicos y, a su vez, de pretensiones étnicas sobre zonas tradicionalmente ocupadas por comunidades campesinas, los jueces agrarios sí tendrán competencia. Esto se debe a que la ley les otorga competencia directa en la adjudicación de baldíos y, en general, en asuntos vinculados con comunidades campesinas.¹⁴⁶

En algunos casos, estos conflictos sobre la tierra tienen una solución sencilla, ya que las resoluciones de la Agencia Nacional de Tierras proporcionan una respuesta jurídica clara, bien sea por la fecha en que fueron emitidas o porque en ellas se reconocen expresamente los derechos de cada una de las partes. Es decir, en ciertos casos, las titulaciones otorgadas a comunidades étnicas incluyen menciones específicas a los derechos de familias campesinas asentadas dentro de esos territorios. Al estar dichos derechos consignados oficialmente en las resoluciones, es posible establecer con claridad la situación jurídica de cada parte. Sin embargo, en muchas regiones del país existen situaciones en las que los derechos de las partes no están explícitamente mencionados, sino que se trata de ocupaciones superpuestas derivadas del

146 Ob. cit. Proyecto de ley ordinaria.

conflicto armado o de procesos migratorios propios de las comunidades.¹⁴⁷

Por lo anterior, es posible identificar diversas situaciones de conflictos interculturales en las que la jurisdicción agraria y rural tiene competencia, así como las consideraciones jurídicas preliminares aplicables a cada caso.

1. *Predios baldíos adjudicados a campesinos al interior de territorios étnicos, titulados o no.* En esta situación, puede ocurrir que las comunidades étnicas se opongan a la adjudicación de dichos baldíos, bajo el argumento de que esos territorios —titulados o no— les pertenecen y, por tanto, no deben ser objeto de adjudicación. Si bien jurídicamente no es posible adjudicar un baldío en un territorio étnico, este caso es común en varias partes del país. En consecuencia, podrían demandar ante la jurisdicción agraria y rural la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se adjudicaron los baldíos. En este caso, el juez es plenamente competente, pero deberá tener en cuenta que las familias campesinas adjudicatarias podrían tener derechos adquiridos sobre los predios en cuestión. Para tomar una decisión, el juez debe analizar si el territorio étnico se encuentra titulado o no, y si la fecha de titulación es anterior o posterior a la adjudicación del baldío. Si el territorio étnico no está titulado, el juez deberá determinar si la comunidad étnica había solicitado previamente la titulación de esa zona, si la ocupación por parte de la comunidad campesina fue pacífica, y si existe o no algún acuerdo entre las partes.
2. *Constitución de zonas de reserva campesina traslapadas con territorios étnicos, titulados o no.* Esta situación se ha

147 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad – CEV, Portal sobre conflictos por la tierra. <https://www.comisiondelaverdad.co/etiquetas/conflictos-por-la-tierra> consultado el 30 de junio de 2025.

vuelto cada vez más frecuente en los últimos años, debido al incremento en la constitución de estas zonas en áreas con pretensiones existentes o futuras de formalización por parte de las comunidades indígenas que las habitan. Este tipo de conflictos adquiere una dimensión significativa, ya que no involucran únicamente a familias individuales, sino a comunidades enteras que pueden estar conformadas por cientos o incluso miles de familias, las cuales entran en confrontación a raíz de las actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras en zonas donde coexisten comunidades indígenas sin titulación formal y comunidades campesinas con pretensiones territoriales. En estos casos, los jueces agrarios deberán analizar el contexto histórico de ocupación del territorio, las zonas ya tituladas a favor de comunidades indígenas o étnicas, las fechas de dichas titulaciones y los posibles acuerdos o procesos de diálogo existentes entre las partes involucradas. Cabe mencionar que la Directiva emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible hacia la ANT sobre salvaguardas de territorios indígenas en zonas donde se avanza en la constitución de territorialidades da cuenta de esta tensión.¹⁴⁸ Si bien el Ministerio señala que esta salvaguarda se enmarca en lo ya establecido por la Ley, la Directiva ha impactado y frenado procesos de delimitación y constitución de zonas de reserva campesina por la falta de criterios claros y avance en la delimitación de territorios ancestrales o tradicionales en los que

148 Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Directiva 01 de 2025. Lineamientos para la aplicación de las salvaguardas establecidas en los Decretos 780 y 1147 de 2024, modificatorios del Decreto 1071 de 2015, en relación con los territorios indígenas en las zonas en las que se avanza la constitución de territorialidades campesinas —zonas de reserva campesina ZRC y territorios campesinos agroalimentarios TECAM—.

los pueblos indígenas realizan actividades itinerantes, así como por el traslape y priorización de los territorios indígenas sobre las pretensiones de formalización de territorialidades de campesinado que ha ocupado históricamente regiones como la Amazonía.

3. *Campesinos que se oponen al acto administrativo de titulación de un territorio étnico.* Puede presentarse la situación en la que una familia o comunidad campesina, con una ocupación prolongada de varios años o incluso décadas sobre un territorio, se oponga a la titulación de dicho territorio a favor de una comunidad étnica, alegando el carácter histórico de su presencia en la zona. Este caso reviste una dificultad particular por dos razones fundamentales. En primer lugar, una vez titulados, los territorios étnicos son, conforme al artículo 63 de la Constitución Política, imprescriptibles, inembargables e inalienables, lo que impide que un juez agrario pueda revertir este tipo de títulos. En segundo lugar, se presenta un obstáculo adicional debido a que las leyes que rigen la jurisdicción agraria y rural no fueron consultadas previamente con las comunidades étnicas, lo cual excluye, en principio, la competencia de esta jurisdicción sobre tales territorios. Por estas razones, resulta jurídicamente complejo admitir este tipo de pretensión por parte de una comunidad campesina. No obstante, el juez deberá evaluar la posible existencia de derechos adquiridos por parte de los campesinos, considerando su ocupación prolongada del territorio y el contexto específico del caso.

En este caso, es posible que un juez agrario asuma competencia respecto de los derechos de la comunidad campesina, aunque no sobre los territorios étnicos en sí. En ese sentido, el juez podría considerar la adopción de medidas compensatorias a favor de las comunidades campesinas que demuestren tener derechos adquiridos, reconociendo que, junto al

artículo 63 de la Constitución —que protege la imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de los territorios étnicos— también se encuentra el artículo 64, que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Si bien no es jurídicamente viable revertir un título otorgado a una comunidad étnica, sí podría contemplarse una compensación territorial en otra zona para las comunidades campesinas con ocupación histórica, especialmente si la Agencia Nacional de Tierras no implementó mecanismos compensatorios al momento de realizar la titulación a favor de la comunidad étnica.

Aun cuando hasta este momento se pueden identificar estos tres casos, en el futuro podrían surgir otras situaciones de igual o mayor complejidad. Por esta razón, es fundamental que los jueces agrarios cuenten con una comprensión actualizada y contextualizada de los entornos interculturales, adecuada a la zona en la que ejerzan su función. Esto les permitirá abordar los conflictos con mayor sensibilidad jurídica y social, y adoptar decisiones que reconozcan la diversidad de realidades territoriales presentes en el país.

6.4 Participación y gobernanza ambiental

La participación ambiental ha sido desarrollada por la normativa ambiental¹⁴⁹ y por la jurisprudencia¹⁵⁰ de los distintos órganos judiciales que han resuelto casos y decisiones de gran relevancia en esta materia. En principio, dicha participación se orienta principalmente hacia las decisiones adoptadas por las entidades administrativas de la rama ejecutiva del poder público, y no tanto por la rama judicial. No obstante, la experiencia ha demostrado que, cuanto mayor

149 Título X de la Ley 99 de 1993. Ley 2273 de 2022 por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Escazú.

150 Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Referencia: expediente T-5.315.942

sea la participación ambiental en una decisión, mayor será su legitimidad y mayores las posibilidades de que se ejecute de manera efectiva en las zonas y ecosistemas involucrados.

En este sentido, cuando una decisión ambiental es tomada de forma unilateral por una autoridad ambiental en el país, exigiendo determinadas acciones a las comunidades rurales que habitan los ecosistemas, dicha decisión difícilmente será cumplida o ejecutada sin generar conflictividad ambiental o malestar en la población, impactando la eficacia de su implementación. Por el contrario, cuando las decisiones son concertadas con las comunidades y estas se sienten partícipes del proceso, las medidas adoptadas, al ser percibidas como legítimas por quienes habitan los ecosistemas, tienden a ser aceptadas, cumplidas y ejecutadas de manera eficiente. Por ello, toda decisión con implicaciones ambientales debe incorporar un componente participativo.

Cuando las autoridades administrativas o judiciales emiten decisiones sobre tierras con implicaciones ambientales, como restricciones de uso o medidas de protección del medio ambiente, estos aspectos deben ser debidamente informados y concertados con los beneficiarios o implicados en dichas decisiones.

Esto no solo otorga legitimidad a las decisiones, sino que también permite la configuración de esquemas de gobernanza ambiental en los que las comunidades pueden adaptarse a las necesidades cambiantes de la naturaleza y a la relación entre la cultura, los sistemas económicos, las formas de subsistencia, los usos y costumbres, y la sostenibilidad. Además, se pueden generar mecanismos de veeduría comunitaria que garanticen el cumplimiento de los acuerdos, ejerciendo una presión colectiva que asegure la efectiva función ecológica de la propiedad.

7.1 Lecciones aprendidas de otras jurisdicciones

Aunque los jueces especializados en restitución de tierras tienen una competencia diferente, enfocada en evaluar los hechos ocurridos durante el conflicto armado, comparten algunas similitudes con los jueces agrarios al abordar problemáticas relacionadas con la tierra en Colombia, especialmente situaciones violentas que generaron despojo, abandono y pérdidas de tierras por parte de los campesinos. La Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 otorgan a estos jueces amplias facultades en materia ambiental. Por ejemplo, tienen la facultad de declarar la nulidad de actos administrativos de autoridades ambientales si se considera que estas decisiones ambientales tuvieron alguna relación con el conflicto armado.

Por ejemplo, en el caso de la minería, autoridades administrativas como la Agencia Nacional de Minería emitieron actos administrativos otorgando títulos mineros a empresas en zonas afectadas por el conflicto armado, mientras las comunidades estaban desplazadas. A su vez, las autoridades ambientales también pudieron emitir permisos, concesiones o licencias ambientales sobre estos títulos mineros, permitiendo a las empresas adelantar actividades extractivas. Sin embargo, dado que las comunidades estaban desplazadas y

bajo la influencia de grupos armados, estas decisiones están viciadas por circunstancias de fuerza mayor. Por lo tanto, los jueces de restitución podrían revertir dichos actos administrativos en favor de los derechos de las víctimas.

Estas amplias facultades en materia ambiental se extienden prácticamente a todos los sectores de proyectos, obras o actividades con implicaciones ambientales que se traslapen con zonas de conflicto armado. Además, los jueces podrían ordenar o sugerir a las autoridades ambientales la sustracción de zonas de reserva forestal con el fin de dotar de tierras a familias víctimas del conflicto armado.

Esto ha llevado a que en los últimos años se emitan sentencias con implicaciones ambientales, como la suspensión de títulos mineros, la orden de realizar consultas previas a favor de comunidades étnicas, la orden a la Agencia Nacional de Tierras para adjudicar baldíos en zonas de especial importancia ecológica, y una gran cantidad de órdenes destinadas a equilibrar los derechos de las víctimas con la obligación de uso sostenible de los recursos naturales.¹⁵¹

Sin embargo, el principal problema que ha enfrentado esta especialidad de restitución de tierras es que la gran cantidad de fallos judiciales existentes hasta la fecha no han tenido la eficiencia esperada, debido a que las órdenes judiciales son de difícil cumplimiento o las entidades responsables de su cumplimiento no las han tenido en cuenta por diversas razones.¹⁵²

151 Guzmán, Luis Felipe y Javier Molina. “Restitución de tierras y justicia ambiental. Una mirada al caso Porvenir II en Colombia”. En: García Pachón, M. (ed.) *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XXI, 262–311. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2021.

152 Aura Patricia Bolívar. Restitución de tierras problemas y tareas pendientes. 2020. Consultado el 3 de julio de 2025 en: <https://>

El incumplimiento de los fallos judiciales de restitución ha sido tan significativo que la Unidad de Restitución de Tierras ha creado un grupo de trabajo post-fallo para analizar y gestionar el cumplimiento de las órdenes judiciales a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el éxito de dichas órdenes sigue siendo limitado debido a que las realidades del territorio difieren de las condiciones necesarias para su cumplimiento efectivo.

Razones como la persistencia del conflicto armado en las regiones, la existencia de segundos ocupantes, la presencia de nuevos proyectos económicos y la existencia de determinantes ambientales que impiden la formalización de las tierras, la falta de pruebas sobre la tenencia de la tierra debido a la alta informalidad en Colombia, y otros factores, han imposibilitado la restitución de las tierras. En la mayoría de los casos, la única alternativa viable es la compensación de tierras en otros sectores.

Si bien la Unidad de Restitución de Tierras ha abordado muchos de estos problemas y las altas cortes, como la Corte Constitucional, han generado lineamientos claros para resolver estos conflictos,¹⁵³ la imposibilidad de ejecución sigue siendo alta. Esto se ha convertido en uno de los principales desafíos y debilidades de la restitución de tierras en Colombia.

En suma, como lección aprendida para la jurisdicción agraria y rural, se destaca la importancia de que los jueces analicen el contexto socioambiental de la zona donde se desarrolla el proceso judicial. Esto implica modular los fallos

razonpublica.com/restitucion-de-tierras-problemas-y-tareas-pendientes/

153 Corte Constitucional. Sentencia T-129/19. Magistrado Sustanciador: José Fernando Reyes Cuartas. Referencia expediente T-7 078 909, 2019.

considerando no solo el marco jurídico ideal, sino también las posibilidades reales del territorio, la gobernanza ambiental, la participación y otros elementos necesarios para garantizar la efectividad de las decisiones judiciales.

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) no cuenta con competencias ambientales explícitas como la jurisdicción de restitución de tierras. Sin embargo, este tribunal ha reconocido la profunda relevancia de las dimensiones ambientales debido a su estrecha interacción con el conflicto armado colombiano, como se mencionó anteriormente.

Por esta razón, la JEP ha llevado a cabo análisis detallados sobre las implicaciones del conflicto armado en el medio ambiente y en los derechos humanos de las personas que habitan ecosistemas estratégicos, reconociendo la interconexión entre la degradación ambiental y el impacto en las comunidades que dependen de estos ecosistemas.¹⁵⁴

La JEP ha analizado cómo la degradación ambiental puede ser abordada de manera coherente con las sanciones que impone a los excombatientes bajo su jurisdicción. Se han realizado estudios para determinar los mecanismos más efectivos para que los planes de trabajo y obras de los comparecientes contribuyan de manera significativa a remediar las situaciones de daño ambiental causadas por el conflicto.

A diferencia de las sentencias de restitución de tierras, la JEP realiza un análisis exhaustivo previo sobre la viabilidad y posibilidad real de cumplimiento de las órdenes. Para ello, lleva a cabo reuniones con comunidades, excombatientes y otras entidades involucradas, con el objetivo de asegurar que las sentencias sean realistas y puedan ser cumplidas efectivamente por todos los actores involucrados. Ejemplo de ello, es la figura de concesiones forestales en ZRF, donde se permite

154 Ob. cit. JEP.

que los comparecientes ante la JEP puedan hacer parte de dichas iniciativas ambientales.¹⁵⁵

La JEP ha sido cautelosa en emitir sentencias debido a la experiencia previa en Colombia, donde los esfuerzos de reinserción de excombatientes han enfrentado obstáculos y han tenido una alta tasa de reincidencia. Por ello, la JEP ha invertido tiempo en asegurarse de que los planes, trabajos y obras acordados con los excombatientes sean realistas y puedan ser ejecutados según lo pactado, antes de emitir sentencias que puedan tener un impacto positivo y duradero en las comunidades.

Los procesos judiciales de la JEP han tenido un enfoque altamente participativo, involucrando a víctimas y excombatientes en un proceso de escucha y análisis exhaustivo. Esto ha permitido identificar oportunidades para mejorar la gobernanza ambiental y otros aspectos relevantes, con el objetivo de asegurar que, aunque sean pocos los fallos, estos sean efectivos y contribuyan significativamente a la justicia y la reparación.

La JEP ha enfrentado críticas por el tiempo que toma lograr acuerdos entre los diferentes sectores y partes involucradas, lo que ha retrasado la emisión de sanciones. Sin embargo, este enfoque puede ser visto como una lección aprendida, priorizando la calidad sobre la cantidad. En el contexto colombiano de posconflicto, donde se han generado numerosos acuerdos de paz con debilidades en su implementación, la JEP busca asegurar que sus fallos sean efectivos y contribuyan a la no repetición, lo cual es especialmente relevante ante la reactivación del conflicto armado en 2025.

En conclusión, los jueces agrarios enfrentan un doble reto significativo: incorporar variables ambientales en sus

155 Resolución 0057 de 2025 de la ANT, artículo 11, numeral 2.

análisis sobre la titularidad y derecho sobre la tierra, y lograr que el proceso judicial sea participativo, promoviendo la gobernanza ambiental comunitaria y generando acuerdos entre sectores. Esto implica equilibrar el tiempo, esfuerzo y recursos necesarios para estos acuerdos con la necesidad de emitir sentencias que resuelvan la conflictividad territorial en el campo colombiano de manera efectiva y sostenible.

7.2 Áreas protegidas y áreas de especial importancia ecológica

Desde una mirada ortodoxa de la protección ambiental, se han visto como contradictorios ambos marcos normativos, es decir, en las zonas ambientalmente protegidas no es posible titular tierras pues se espera que estas áreas estén destinadas a la conservación y no al desarrollo de actividades humanas. Bajo esta óptica preservacionista, existen muchas normas que impiden la titulación de tierras en áreas como parques nacionales naturales – PNN o zonas de reserva forestal, excepto en el caso de resguardos indígenas, en los cuales sí es permitido este traslape desde 1977 (artículo 7 de Decreto 622 de 1977).

Sin embargo, desde una visión de conservación comunitaria, la protección ambiental puede y debe ir de la mano con las prácticas campesinas. Esto implica que no solo son compatibles, sino que se han señalado algunos casos en donde los ecosistemas están mejor protegidos cuando tienen presencia de comunidades que ejercen la gobernanza ambiental y realizan prácticas sostenibles, que en ecosistemas sin su presencia. Este es el caso de las ZRC, en las que el nivel de conservación es mejor que en zonas aledañas.¹⁵⁶

156 Ob. cit. Instituto Humboldt.

Existen muchos tipos de zonas de importancia ambiental, siendo las más conocidos las incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), el cual está reglamentado por el Decreto 2372 de 2010. Este decreto no desarrolla la co-gobernanza con las comunidades y ni su rol en la conservación, por lo que no ha sido fácil interpretar este tema. Sin embargo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 2008 planteó que un área protegida es: *“un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”*.¹⁵⁷

Desde este punto de vista, los valores culturales también son un elemento importante a ser conservado, por lo que se requeriría la presencia de comunidades con el fin de alcanzar los objetivos de un área protegida. Esta visión es incluida en el Decreto 2372/10 (compilado por el Decreto 1076/15), el cual plantea que uno de los objetivos de la conservación es *“garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país”* (art. 5. D.2372/10).

Respecto de los derechos sobre la tierra, el Decreto 2372/10 (art. 33) menciona que éstos se regirán por el principio de la función social y ecológica de la propiedad, razón por la cual, la autoridad ambiental podrá limitar los tipos de usos en los predios, *“sin perjuicio de los derechos adquiridos legítimamente dentro del marco legal y constitucional vigente”*. Esto querría decir que se deberían respetar los derechos adquiridos antes de la constitución del área protegida, pero con limitaciones de uso.

157 Dudley, N. (Editor). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. 2008.

Sin embargo, la norma no menciona nada sobre los habitantes previos a la constitución del área protegida que no tienen formalidad sobre sus tierras, ni tampoco menciona nada respecto de los nuevos habitantes que llegan después de la constitución del área protegida. Por lo anterior, es común que los nuevos ocupantes generen expectativas sobre la tenencia de tierras que son inadjudicables sin claridad jurídica al respecto, teniendo en cuenta que ya hay personas viviendo en estas áreas.

Algunos instrumentos contemplan que la formulación e implementación de las políticas de conservación y declaración de áreas protegidas deben ser participativas para evitar estos conflictos, es decir, que las personas que habitan u ocupan las áreas protegidas puedan opinar e incidir en las formas como se conservan estas zonas. Así, la Política de la Participación Social en la Conservación (Consejo Nacional Ambiental, 1999) y el Conpes 3680 (DNP, 2010) abrieron una línea de participación ciudadana en la conservación, línea que se ha venido ratificando hasta el día de hoy, por ejemplo, con la “Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), Visión 2021–2030”, la cual plantea mecanismos de participación.

Si bien es muy importante el avance en mecanismos de participación y en el reconocimiento de que los derechos de las comunidades ocupantes de áreas protegidas no riñen con el deber estatal de conservar estos ecosistemas, estos instrumentos no plantean nada al respecto de cómo lograr algún tipo de seguridad o garantía para los habitantes de áreas protegidas, respecto de su permanencia en el territorio, sino que se limita a plantear la posibilidad de establecer acuerdos de conservación entre la Unidad de Parques y los pobladores de las áreas protegidas, los cuales no serán objeto de análisis por parte de la JAR, por ser competencia exclusiva de las autoridades ambientales y de la autoridad agraria.

En el caso de los parques nacionales naturales y ZRF, como se ha mencionado, las normas son claras sobre la imposibilidad de adjudicar, pero la Corte Constitucional¹⁵⁸ ha reconocido que si una población tiene condiciones de vulnerabilidad económica y carencia de tierras, no puede ser desalojada de estas áreas protegidas, sino que se deben realizar planes de manejo en donde se restauren los ecosistemas protegiendo el mínimo vital y móvil de dichas comunidades, o asegurando su reubicación con seguridad jurídica. A partir de estos conceptos, las autoridades ambientales de áreas protegidas han interpretado jurídicamente cuatro consecuencias:¹⁵⁹

- Hay que reconocer que las comunidades campesinas son vulnerables y por ende se deben permitir acciones de supervivencia como cultivos de pancoger.
- Sin embargo, no es posible titular las tierras ni generar incentivos para el asentamiento permanente o para el ingreso de nueva población.
- Tampoco es posible garantizar otros derechos como la vivienda o los servicios básicos, pues esto llevaría al asentamiento permanente y generaría incentivos para nuevos poblamientos. En este sentido, se plantea el desmonte gradual de los asentamientos.

158 Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Referencia: Expediente T-4 943 313.

159 Estos argumentos están desarrollados en varios análisis de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales: Circular 10513 de 2016 (ratifica la imposibilidad de titular en las áreas protegidas), el Oficio 20171300039641 de 2017 (menciona los derechos de los campesinos y la importancia de estos, pero no establece mecanismos para la seguridad jurídica sobre las tierras o sobre su permanencia) y el Memorando 20171300006103 de 2017 (Lineamientos jurídicos para la celebración de acuerdos con población campesina).

- La propiedad privada previa si es compatible con PNN, pero no nuevas adjudicaciones.

El punto central a determinar por parte de la JAR y ANT en estas dos figuras son los derechos adquiridos en los casos de ocupaciones probadas o adjudicaciones previas a las declaratorias de áreas protegidas. En estos casos, los campesinos deberían tener prevalencia en la conformación de acuerdos sobre el plan de manejo ambiental y ser reconocidos como actores fundamentales dentro de la co-gobernanza ambiental.

Adicionalmente, en todos los casos, la ANT mantiene la potestad de comprar predios al interior de áreas protegidas o figuras de regulación bajo la figura de utilidad pública, acto que podría ser objeto de análisis por parte de la JAR.¹⁶⁰ Evidentemente esta potestad genera muchas tensiones en las familias campesinas ocupantes de áreas protegidas, por lo que el objetivo sería priorizar los acuerdos con el fin de disminuir la conflictividad socioambiental.

Ahora bien, las zonas de reserva forestal han sido priorizadas por el Gobierno Nacional para una serie de acuerdos y resoluciones que buscan abordar la situación de irregularidad del campesinado que habita estas áreas. Uno de ellos, el Acuerdo 315 de la Agencia Nacional de Tierras para la regularización de la ocupación y el aprovechamiento campesinos de los predios baldíos de la ZRF al que se hizo referencia en el inicio de este capítulo. El Acuerdo 315 señala que el acto administrativo de regularización queda anulado si se comprueba el incumplimiento por parte del beneficiario de las obligaciones, deberes y compromisos que asume, varios de

160 Ley 1955 en su artículo 8 plantea que los predios en áreas protegidas pueden ser comprados por el Estado, predios que automáticamente quedarán incluidos en el área protegida independiente del carácter jurídico de la tierra (saneamiento predial automático).

ellos relacionados con realizar un uso sostenible del suelo, de acuerdo al criterio emitido por la autoridad ambiental y a las leyes vigentes. Al ser un acto administrativo emitido por la autoridad agraria, sería de conocimiento de la JAR, la cual entraría a resolver decisiones sobre la nulidad del acto administrativo por incumplimientos o por la ampliación/constitución de territorios colectivos de comunidades indígenas o afrodescendientes. En este contexto, la JAR tendría que emitir una decisión con base en el enfoque territorial y de protección del campesinado.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294/2023) estableció la disposición de concesiones forestales campesinas en ZRF, con el objetivo de otorgar derechos de uso para la economía forestal a través de prácticas sostenibles y de conservación. No obstante, a diferencia del Acuerdo 315, las concesiones forestales son un acto administrativo de las corporaciones autónomas regionales y por lo tanto, no serán en principio de conocimiento de la JAR. No obstante, estas dos figuras podrían desarrollarse en simultáneo en un mismo territorio, porque no son excluyentes. La concurrencia de ambas figuras podría ser un reto para las decisiones que tome la JAR.

Por otro lado, la situación en las áreas protegidas en páramos vía Ley 1930 de 2018 es totalmente distinta, pues tienen un régimen diferente en lo que respecta a las tierras, debido a que se permite que los campesinos permanezcan en el territorio y se les formalice la tierra. La política pública de páramos implica dos posibilidades respecto de los predios existentes en los páramos: la formalización a través del saneamiento predial y la compra de predios con fines de conservación.

A partir del artículo 8 de la Ley 1930 de 2018 se requieren tres actividades para lograr la formalización o adjudicación

de tierras en estas zonas: *i)* creación de un plan de acción a cargo de la ANT, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), *ii)* formulación de una metodología de valoración ambiental a cargo del Ministerio de Ambiente y el IGAC (esta ya fue creada mediante la Resolución 963 de 2025 del IGAC) y *iii)* ejecutar el saneamiento predial como tal que debe estar listo para julio de 2023 a cargo de la ANT. Estos pasos se han avanzado en algunos páramos declarados, pero en otros el proceso apenas está en la delimitación.

En el caso de un acto administrativo de la ANT en páramo, que sea de conocimiento de un juez agrario, éste debería analizar el estado actual del proceso ambiental, es decir, definir si ya está oficialmente delimitado, si tiene plan de manejo ambiental y si fue objeto del saneamiento predial del Art. 8 de la Ley 1930, y con ello determinar las limitaciones ambientales que tiene el predio y con ello sopesar entre el posible carácter de vulnerabilidad del campesino en relación con su actividad económica y las necesidades ambientales del páramo.

7.3 Casos con declaratorias de naturaleza como sujetos de derecho

Como se ha mencionado, existen casos en diferentes partes del país en los que organismos judiciales han declarado ecosistemas como ríos, cuencas hidrográficas y humedales como sujetos de derechos. En estos ecosistemas, a menudo existen pretensiones territoriales de comunidades campesinas o étnicas. En tales casos, los jueces deben considerar cuidadosamente las implicaciones jurídicas y ambientales de estas declaratorias de sujetos de derechos.

Dado que estas declaratorias de la naturaleza como sujetos de derechos no están establecidas explícitamente en la

Constitución Política ni en una ley específica, sino que son creaciones judiciales basadas en casos y situaciones particulares, las consecuencias jurídicas de estas declaratorias son dinámicas y dependen de varios factores. Entre ellos se incluyen las pretensiones de la parte actora, las consideraciones de los jueces, el contexto específico, las necesidades del ecosistema y las problemáticas a resolver.

En este sentido, hay casos en los que los jueces han ordenado acciones de restauración o reforestación, mientras que en otros han dispuesto acciones de descontaminación de ríos afectados por la minería. También hay casos en los que se han ordenado planes de manejo, y en general, existe una amplia variedad de posibilidades en este tipo de decisiones judiciales.

Por esta razón, es fundamental que los jueces agrarios verifiquen si la zona objeto del proceso agrario ha sido declarada como sujeto de derechos, considerando que estas declaratorias son cada vez más frecuentes. Si este es el caso, es crucial que los jueces agrarios coordinen y dialoguen con el órgano judicial competente sobre dicha declaratoria, con el fin de conocer el contexto, armonizar las acciones y garantizar que las decisiones en la jurisdicción agraria no contradigan las órdenes emitidas por los jueces que realizaron las declaratorias.

Es posible que en algunos casos el juez agrario no pueda tomar una decisión definitiva, ya que ciertos procesos agrarios pueden estar suspendidos a la espera de resolverse situaciones específicas relacionadas con las condiciones ambientales de la zona. Por ejemplo, en ecosistemas que requieren un plan de manejo ambiental, el juez o tribunal que realizó la declaratoria puede haber ordenado la elaboración y emisión de dicho plan antes de tomar decisiones sobre derechos de la tierra. Esto se debe a que los adjudicatarios o propietarios de

predios en la zona deben conocer y aceptar las restricciones ambientales de uso antes de la titulación. En este sentido, las decisiones del juez agrario deberían quedar en suspenso hasta que las autoridades ambientales elaboren los planes u órdenes específicas derivadas de la declaratoria del ecosistema como sujeto de derechos.

A continuación, algunos casos en los que se han emitido declaraciones de la naturaleza como sujetos de derechos en Colombia:

- Río Atrato: La Corte Constitucional colombiana reconoció al río Atrato como sujeto de derechos en la Sentencia T-622 de 2016.¹⁶¹ Esto significa que el río tiene derecho a la protección, conservación y restauración.
- Río Coello, Combeima y Cocora:¹⁶² El Tribunal Administrativo del Tolima reconoció a estos ríos como sujetos de derechos en 2019, con el objetivo de proteger su integridad y evitar la explotación minera que los deteriora.
- Río Cauca: El Tribunal Superior de Medellín reconoció al río Cauca como sujeto de derechos en 2019,¹⁶³ en el marco del caso de Hidroituango, para garantizar su protección y conservación. También la JEP declaró al río Cauca como sujeto de derechos.¹⁶⁴
- Río Magdalena: El Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva reconoció al

161 Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Referencia: Expediente T-5 016 242.

162 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicado: 73001 23 31 000 2011 00611 03. 2020.

163 Tribunal Superior de Medellín – Sala Cuarta de Decisión. Sentencia T – 038 de 2019. Magistrado Ponente: Dr. Juan Carlos Sosa Londoño

164 Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. Auto 226 de 2023.

río Magdalena como sujeto de derechos en 2019, ordenando su protección y conservación a cargo del Estado y la comunidad.¹⁶⁵ Igualmente la JEP declaró este río como sujeto de derechos en el marco del conflicto armado.¹⁶⁶

- Río Amazonas. La Corte Suprema de Justicia¹⁶⁷ declaró este río como sujeto de derechos y emitió una serie de órdenes dirigidas a muchas entidades con el fin de proteger la cuenca hidrográfica.

Como se puede observar en la lista de casos, se trata de áreas muy extensas del territorio nacional, ya que se refieren a las principales cuencas hidrográficas del país, como las de los ríos Amazonas, Magdalena, Cauca y Atrato. Esto significa que una gran parte del territorio nacional es actualmente considerada como sujeto de derechos. Por lo tanto, es fundamental que los jueces agrarios, al tomar decisiones sobre predios en estas zonas, tengan en cuenta las órdenes emitidas por las autoridades judiciales competentes para dicho territorio.

165 Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva. Sentencia de primera instancia n.º 071. Juez: Victor Alcides Garzón Barrios. Radicado 41001-3109-001-2019-00066-00.

166 Jurisdicción Especial para la Paz – (JEP). Comunicado 62, consultado en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/caso-08-la-jep-acredita-al-río-magdalena-como-víctima-y-sujeto-de-derechos-en-el-contexto-del-conflicto-armado.aspx>. Consultado en julio de 2025.

167 Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC4360-2018. Magistrado ponente: Luis Armando Tolosa Villabona. Radicación n.º 11001-22-03-000-2018-00319-01. 2018.

7.4 El papel de la jurisdicción agraria en la protección diferencial de derechos: Mecanismos de gestión de conflictos interculturales

La jurisdicción agraria y rural colombiana debe reconocer la configuración territorial intercultural porque ignorar su complejidad perpetúa conflictos históricos y genera nuevas violencias sobre los territorios. El derecho agrario tradicional, construido desde una lógica occidental e individual de la propiedad, resulta insuficiente para resolver disputas que involucran derechos colectivos ancestrales, formas comunitarias de tenencia y sistemas normativos propios de los pueblos étnicos. La Constitución de 1991 reconoció el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación, estableciendo un marco jurídico que exige el diálogo intercultural en la resolución de conflictos territoriales. Por tanto, la justicia agraria debe incorporar mecanismos que permitan el reconocimiento simultáneo de la propiedad privada, la propiedad colectiva étnica, los territorios ancestrales y las formas campesinas de tenencia, desarrollando herramientas jurídicas que faciliten la coordinación entre sistemas normativos diversos y garanticen que las decisiones sobre el territorio sean construidas desde el diálogo intercultural y el respeto por las diferentes formas de habitar y significar la tierra.

Desde la perspectiva jurídico-constitucional, el reconocimiento del Estado pluriétnico y multicultural consagrado en el artículo 7.º de la Constitución de 1991 debe interpretarse de manera expansiva para incluir no solo a los pueblos indígenas y afrodescendientes, sino también a las comunidades campesinas como sujetos colectivos con particularidades culturales propias que merecen protección diferenciada. El principio de diversidad cultural, entendido como mandato constitucional que ordena el respeto y promoción de las diferentes formas de vida y organización social, encuentra en

las comunidades campesinas expresiones específicas de ruralidad, economía solidaria, saberes tradicionales y formas particulares de relacionarse con el territorio que constituyen manifestaciones culturales dignas de reconocimiento jurídico.

La jurisprudencia constitucional,¹⁶⁸ particularmente a través de la figura del sujeto de especial protección constitucional, ha venido desarrollando un entendimiento según el cual la diversidad cultural no se agota en el criterio étnico-racial, sino que abarca todas aquellas comunidades que, por sus condiciones históricas de marginalidad, vulnerabilidad y particularidad cultural, requieren medidas diferenciadas de protección. En consecuencia, la ponderación entre el principio de diversidad cultural y los derechos campesinos no debe entenderse como una tensión, sino como una complementariedad necesaria donde el reconocimiento de las especificidades culturales campesinas fortalece el mandato constitucional de construir una sociedad que valore y proteja efectivamente su diversidad interna.

El Decreto Ley 902 de 2017, en su artículo 55, establece la obligación de crear una metodología para la gestión de los conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales asociados a la tierra, con la cual se puedan adelantar mecanismos alternativos de solución de conflictos (como la conciliación). No obstante, al momento de la redacción del presente texto, dicha metodología aún no ha sido implementada. Es importante señalar que este artículo 55 sería aplicable a la jurisdicción agraria y rural únicamente en lo referente a los conflictos interculturales que involucren comunidades campesinas, ya que estos se encuentran dentro del ámbito de su competencia. En cambio, no sería aplicable respecto a los conflictos

168 Corte Constitucional. Sentencia T-090 de 2023. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. Ref.: Expediente T-8 348 353. Bogotá. 2023.

interétnicos o intraétnicos, sobre los cuales esta jurisdicción no tiene competencia directa, al no haberse realizado consulta previa de las normas.

Una metodología para desarrollar escenarios de diálogo intercultural que contribuyan a los mecanismos alternativos de solución de conflictos debe construirse a partir de las normas de derecho propio, los usos, costumbres y tradiciones de cada uno de los grupos culturales involucrados en disputas sobre la tierra. Por ello, la elaboración de dicha metodología debe incluir procesos de participación y consulta previa con las distintas comunidades que implementarán estos mecanismos, garantizando así su legitimidad, pertinencia cultural y eficacia en la resolución de los conflictos.

Si bien dicha metodología concertada con comunidades étnicas y campesinas aún no ha sido desarrollada, es posible tomar como referencia los mecanismos alternativos de solución de conflictos que ya contempla la normativa colombiana. Es especialmente relevante la *“Caja de Herramientas para la resolución de conflictos relacionados con el uso, tenencia y/o propiedad de la tierra con el uso, tenencia y/o propiedad de la tierra”* expedida por el Ministerio de Justicia, la ANT y USAID,¹⁶⁹ en la cual se establece un abanico de posibilidades para la gestión concertada de conflictos por la tierra.

Cabe aclarar que dicha caja de herramientas no contiene los mecanismos de gestión de conflictos que son propios de las normatividades étnicas ni campesinas, lo cual es fundamental si se reconoce que de manera histórica los distintos grupos culturales en Colombia han venido consolidando sus

169 Ministerio de Justicia y del Derecho, USAID Colombia, Agencia Nacional de Tierras. Módulo de profundización en MRC relacionados con el uso, tenencia y/o propiedad de la tierra con el uso, para la Caja de Herramientas en MRC. Bogotá. 2020.

propios espacios y prácticas de diálogo, en los cuales han alcanzado acuerdos interculturales sobre el uso y la propiedad de la tierra. Estas experiencias constituyen una base valiosa para la construcción de una metodología que sea respetuosa de la diversidad cultural y eficaz en la gestión de los conflictos territoriales.

En este sentido, es común encontrar casos en los que las comunidades, por iniciativa propia y bajo sus normas tradicionales, han decidido establecer espacios de diálogo intercultural con el objetivo de alcanzar acuerdos sobre los linderos de predios y territorios étnicos, así como sobre normas de convivencia. Por lo general, tanto las comunidades indígenas como las comunidades afrodescendientes cuentan, dentro de sus reglamentos y sistemas de derecho propio, con mecanismos específicos que les permiten avanzar en la construcción de estos acuerdos de manera autónoma y respetuosa de sus prácticas culturales.

Teniendo en cuenta que la Constitución Política de Colombia (artículo 246) reconoce el pluralismo jurídico, es decir, la posibilidad de coexistencia de diversos ordenamientos jurídicos dentro del territorio nacional conforme a las normas de derecho propio de las comunidades, siempre que estos no contravengan la Constitución, los acuerdos alcanzados en escenarios de diálogo intercultural son jurídicamente válidos y vinculantes para las partes. Este reconocimiento fortalece la legitimidad de los mecanismos propios de resolución de conflictos y garantiza el respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos étnicos en el manejo de sus asuntos territoriales.

Pese a que la gran mayoría de conflictos territoriales no han tenido una gestión eficiente, el Gobierno ha venido promoviendo algunos escenarios de diálogo intercultural con el propósito de facilitar la consolidación y formulación de

acuerdos entre comunidades, siendo muy exitoso el caso de Santander de Quilichao.¹⁷⁰ Frente a la existencia de este tipo de conflictos, es fundamental que el Estado promueva y fortalezca espacios de diálogo que respeten las metodologías propias de cada comunidad, permitiendo así la construcción de acuerdos legítimos, culturalmente pertinentes y cumplibles por las partes involucradas. Estos procesos no solo fortalecen la resolución pacífica de disputas, sino que también consolidan el reconocimiento del pluralismo jurídico en el ámbito territorial.

En conclusión, en los casos de conflictos interculturales que sean de conocimiento de la jurisdicción, los jueces deben comprender a profundidad el contexto intercultural, los mecanismos de derecho propio (usos y costumbres de las comunidades involucradas), así como la historia de poblamiento del territorio, los derechos adquiridos por todas las partes y por supuesto, la conflictividad ambiental existente. A partir de este entendimiento, tienen el deber de propiciar escenarios de diálogo en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades competentes, generando audiencias o espacios en los que todas las voces sean escuchadas. No se trata de asumir que una sola parte tiene derechos y la otra no, sino de promover acuerdos que contribuyan a una resolución justa y sostenible del conflicto, evitando la profundización de la conflictividad territorial en estas zonas y los desequilibrios en el acceso a los recursos naturales y el equilibrio con la naturaleza.

170 Acuerdos de repartición de tierras de Santander de Quilichao de 2024, descrito en el artículo: <https://www.elspectador.com/justicia-inclusiva/la-entrega-de-tierras-que-pone-fin-a-30-anos-de-peleas-territoriales-en-el-norte-de-cauca/>, de *El Espectador*. Consultado en junio de 2025.

7.5 Conclusión del manejo de casos de la JAR y sus consideraciones ambientales

En el caso de las decisiones judiciales que involucren consideraciones ambientales, sería beneficioso que los jueces mantuvieran una cierta cercanía con las comunidades a través de audiencias o diálogos con organizaciones sociales y ambientales locales y con entidades competentes, como las autoridades ambientales. Esto permitiría que las órdenes judiciales sean monitoreadas, seguidas y ajustadas según las necesidades cambiantes de cada territorio, garantizando así una mayor efectividad y pertinencia en la toma de decisiones.

Si bien este tipo de situaciones se presentan de manera más explícita en áreas protegidas como parques nacionales naturales o figuras de regulación como las zonas de reserva forestal, también pueden surgir en áreas no protegidas debido a la interconexión inherente entre la ruralidad y los determinantes ambientales. Dado que todos los predios rurales forman parte de una cuenca hidrográfica, los usos de la tierra deben ajustarse a los planes de ordenamiento de las cuencas hidrográficas (POMCA). En este sentido, los jueces agrarios deberán considerar sistemáticamente estos temas ambientales en sus análisis y decisiones.

A continuación, se presentan diversos casos en los que la Agencia Nacional de Tierras debe considerar elementos ambientales en sus procesos administrativos ordinarios y como consecuencia de ello emite actos administrativos que son sujetos de revisión por parte de la JAR,¹⁷¹ análisis que deberían

171 En el momento de la redacción del presente texto, el proyecto de ley presentado en su artículo 12, menciona que todos estos actos administrativos son sujetos de revisión por parte de la JAR, en consonancia con la acción de nulidad agraria del artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017.

incluir un enfoque participativo de gobernanza ambiental y criterios ambientales para evaluar adecuadamente la función ecológica de la propiedad.

- Formalización y adjudicación de baldíos. La adjudicación de baldíos es uno de los procesos centrales de la ANT, mediante el cual se otorga la propiedad de tierras que pertenecen a la nación. Este proceso está intrínsecamente ligado a consideraciones ambientales, ya que la ley establece condiciones objetivas para la adjudicación. La Sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional¹⁷² reitera que la protección de recursos naturales y del medio ambiente es una de las condiciones objetivas para la adjudicación de baldíos. Esto significa que la ANT debe evaluar y asegurar que la adjudicación no comprometa la integridad ambiental del predio y debe guiarse por un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico.
- En este sentido, algún interesado podría demandar ante la JAR una resolución de adjudicación de baldío bajo el argumento de incumplimiento de las consideraciones ambientales, razón por la cual el juez agrario deberá revisar estos aspectos bajo modelos participativos y de gobernanza ambiental.
- Recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados. La ANT tiene la función de recuperar los baldíos que han sido indebidamente ocupados o apropiados.¹⁷³ Este proceso es de vital importancia desde una

172 Corte Constitucional. Sentencia SU-288 de 2022. Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo. Referencia: Expedientes T-6.087.412 AC

173 Ley 160 de 1994, artículos 74 y 48 (numeral 3). Reglamentado por el Decreto 1465 de 2013, compilado por el Decreto 1071 de 2015, capítulo 5. Recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

perspectiva ambiental, ya que muchas de estas ocupaciones irregulares pueden implicar usos del suelo insostenibles, deforestación, o actividades que degradan los recursos naturales. La recuperación de estas tierras permite al Estado ejercer su dominio sobre ellas y asegurar que su uso futuro se alinee con los principios de la función ecológica de la propiedad y la conservación ambiental. Al recuperar estos terrenos, la ANT contribuye a la protección de la integridad ecosistémica y la diversidad biológica y cultural del territorio nacional, al ordenar la ocupación de áreas ambientalmente sensibles.

- Clarificación y deslinde de tierras de la nación. Los procesos de clarificación de la propiedad y delimitación o deslinde de las tierras de la nación son procedimientos administrativos especiales agrarios que la ANT dirige.¹⁷⁴ Estos procesos son fundamentales para definir la naturaleza jurídica de los predios (si son baldíos o privados) y establecer los límites de las tierras de la nación. Desde una perspectiva ambiental, estos procedimientos son críticos porque permiten identificar y proteger formalmente las tierras públicas que a menudo albergan ecosistemas valiosos o que colindan con áreas protegidas. Una delimitación precisa ayuda a prevenir la invasión de zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y otras áreas de especial importancia ecológica, garantizando que estas no sean objeto de ocupación indebida y de usos incompatibles con el potencial de conservación. Justamente la identificación de baldíos es uno de los temas centrales de la Sentencia SU-288, que más adelante mencionaremos nuevamente.

174 Ley 160 de 1994, artículos 48 y siguientes. Reglamentado por el Decreto 1465 de 2013, compilado por el Decreto 1071 de 2015, capítulo 7.

- Regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible en áreas de reserva forestal.¹⁷⁵ Un proceso administrativo específico que ejemplifica la integración de consideraciones ambientales es la regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2.^a de 1959. Este Acuerdo reconoce la necesidad de abordar la realidad de las ocupaciones campesinas en estas zonas, pero bajo estrictas condiciones de sostenibilidad.

Como resultado de este proceso de regularización, la ANT emite un “Acto administrativo de regularización de ocupación y aprovechamiento sostenible”, el cual podría ser objeto de análisis por parte de la JAR. Si bien este acto administrativo no otorga propiedad, pues se trata de áreas inadjudicables, sí reconoce oficialmente la ocupación y el derecho al uso de la tierra, bajo cumplimiento de compromisos ambientales, en la medida en que la ANT debe solicitar un “concepto técnico previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las áreas priorizadas para la intervención”.¹⁷⁶ Este requisito subraya la necesidad de una evaluación ambiental especializada antes de proceder con cualquier acto de regularización. El acto administrativo de regularización debe contener, entre otros elementos, la determinación del régimen de uso del suelo y las determinantes ambientales, incluyendo los instrumentos de zonificación y manejo exigibles.

- Apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos. La Agencia Nacional de Tierras puede proferir un acto administrativo ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a tierras presuntamente baldías para

175 Acuerdo 315 de 2023 de la ANT.

176 Parágrafo del artículo 7 del citado Acuerdo 315 de 2023 de la ANT.

darle apertura a la matrícula inmobiliaria como predios baldíos de propiedad de la nación, y ordenar su inscripción en el respectivo folio a nombre de la nación-ANT.¹⁷⁷ En caso de que se presente un recurso de oposición frente a esta identificación registral por parte de un tercero, será de conocimiento de los jueces agrarios, caso en el cual es necesario analizar si es suficiente la salvaguarda ambiental y si la figura puede garantizar los derechos del campesino.

Otro caso relevante son los núcleos de deforestación en los que se identifique presencia de sujetos de reforma agraria, por ejemplo, campesinos que han sido beneficiarios de la regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible de baldíos. En caso de que se demande el otorgamiento de un acto administrativo para la regularización de la ocupación en zonas de especial importancia ambiental o la condición resolutoria, los jueces agrarios deberán determinar el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el acto administrativo, teniendo en cuenta los derechos que le reconoce la Constitución al sujeto campesino, el contexto territorial y las prácticas tradicionales asociadas a la agricultura campesina, familiar y comunitaria y las economías campesinas para tomar una determinación.

¿Cómo establecer criterios para el análisis de estos casos? Es fundamental considerar el equilibrio entre dos aspectos clave: por un lado, los derechos de los campesinos sobre la tierra, quienes a menudo se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y son afectados por la falta de acceso a derechos sociales, económicos y culturales, y, en varios casos, son víctimas del conflicto armado que dependen del

177 Decreto 1858 de 2015.

predio que ocupan para su subsistencia y el desarrollo de sus derechos; y, por otro lado, los derechos ambientales, tanto de los propios campesinos como de la población colombiana en general, cuya protección resulta esencial para garantizar un equilibrio sostenible entre el uso de la tierra y la preservación del medio ambiente.

Los juzgados agrarios y rurales cuentan con una ventaja significativa al tener un equipo interdisciplinario que incluye profesionales ambientales. Por su parte, en el control previo de constitucionalidad a la ley estatutaria, la Corte Constitucional respaldó que, en la fase de formación judicial de los concursos para cargos de jueces y magistrados agrarios, los conocimientos sobre derechos fundamentales del campesinado, atendiendo a las dimensiones que le reconoce la Constitución, así como enfoques pertinentes a este sujeto como el diferencial, territorial y de género sean también comprendidos de forma preponderante en los exámenes de conocimiento.¹⁷⁸ Esto no solo evidencia que la Corte Constitucional otorga especial relevancia a incorporar criterios sobre derechos del campesinado y ambientales en conjunto, sino que promueve realizar análisis integrales que buscan equilibrar la protección de los ecosistemas con las necesidades de subsistencia y de vida digna de los campesinos que habitan en esos territorios, garantizando así un enfoque más holístico y sostenible en la toma de decisiones judiciales.

Por ejemplo, en un proceso de recuperación de baldíos, si la ANT decide que un campesino no tiene derechos sobre la tierra debido a razones ambientales, el juez agrario debe buscar una solución que equilibre los derechos de este campesino con la protección del ecosistema. Esto podría implicar ordenar la reubicación del campesino en otro lugar de

178 Corte Constitucional. Sentencia C 340/25.

manera inmediata, para evitar aumentar su vulnerabilidad, o determinar que el campesino puede permanecer en el territorio si se identifica un uso sostenible y económicamente viable de la tierra que garantice tanto sus derechos como los del ambiente.¹⁷⁹ En este último caso, si existe una oportunidad económica sostenible, como el cultivo de un producto agrícola rentable y ambientalmente compatible, el juez podría desestimar la recuperación de baldíos siempre que se garantice la viabilidad de dicho modelo económico.

Un proceso participativo y de cercanía con la familia y la comunidad local es fundamental para equilibrar la vulnerabilidad del campesino con los requerimientos ecosistémicos. La comunidad tiene conocimiento sobre la viabilidad de los modelos de negocio en su territorio, mientras que la experticia ambiental es crucial para determinar la compatibilidad de dichos modelos con las necesidades específicas del ecosistema local. Dado que cada ecosistema es único, un análisis particularizado y colaborativo es esencial para tomar decisiones informadas y sostenibles.

179 El artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017 menciona que los sujetos de reforma agraria por los siete años posteriores al acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, se comprometen a “No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables”.

Conclusiones

Las políticas agrarias y ambientales han estado profundamente vinculadas desde hace cerca de un siglo. Sin embargo, esta vinculación no ha logrado una armonización que permita garantizar tanto los derechos sobre la tierra como los derechos ambientales. Por el contrario, ha generado un efecto adverso, caracterizado por una falta de reconocimiento de derechos sobre la tierra y significativos impactos ambientales, como la deforestación debido a la concentración de la tierra, al acaparamiento y a la colonización de bosques primarios.

Por esta razón, a lo largo de las últimas décadas se han planteado reformas rurales sucesivas que buscan armonizar ambas políticas y generar un reconocimiento integral de todos los derechos a las poblaciones rurales. Sin embargo, el alcance de estas políticas ha sido bastante limitado y, por ende, el reto de la jurisdicción agraria es inmenso.

Si bien la jurisdicción agraria no tiene competencias estrictamente ambientales, las decisiones que se tomen sobre la gran mayoría de casos que lleguen a esta jurisdicción tendrán profundas implicaciones ambientales, lo que se presenta como una gran oportunidad para armonizar ambas políticas y evidenciar en el ámbito judicial que es posible que a las comunidades rurales se les reconozcan derechos sobre la

tierra y, al mismo tiempo, se proteja la naturaleza y los ecosistemas primarios de amenazas como la deforestación.

La presente investigación identificó diversas situaciones en las que los jueces agrarios deberán tomar decisiones sobre la tierra con profundas implicaciones ambientales (ver punto 7.5), casos en los que deberán sopesar entre los derechos de comunidades rurales vulnerables y las variables ambientales que deben ser consideradas en las decisiones de la autoridad de tierras en Colombia.

Adicionalmente, otro gran reto de la jurisdicción agraria será el análisis de situaciones conflictivas o de superposición de intereses sobre la tierra de tipo intercultural, pues la configuración de la ocupación y distribución de la tierra en Colombia responde a la diversidad cultural del país y que ocasionalmente puede implicar tensiones frente a la autoridad de tierras y en la asignación de derechos. Estas tensiones deberán ser sopesadas de cara a la Constitución, a la gobernanza ambiental ejercida por las comunidades y sus territorialidades.

Evidentemente, estos retos no son exclusivos de la jurisdicción agraria, sino que son compartidos con toda la institucionalidad agraria en Colombia. Sin embargo, los temas de mayor relevancia para la articulación entre las políticas ambientales y agrarias serán definidos por los jueces agrarios, cuyas sentencias terminarán moldeando la implementación de la Reforma Rural Integral. De ahí el gran reto de analizar las implicaciones jurídicas y ambientales de las decisiones agrarias en Colombia.

Bibliografía

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) (2010). *Protección de tierras 2003-2010*. Bogotá.
- Arango, Mariano (1987). Esquemas de políticas de reforma agraria en Colombia. *Lecturas de Economía*, 23, 197-220.
- Asociación Ambiente y Sociedad (2022, agosto). *Mucha plata, poca zonificación ambiental participativa en el Caquetá*. <https://www.ambienteysociedad.org.co/mucha-plata-poca-zonificacion-ambiental-participativa-en-el-caqueta/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2025, junio). *Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento ambiental y la gobernanza territorial*. <https://www.iadb.org/es/proyecto/CO-T1646>.
- Bolívar, A. (2020). Restitución de tierras: problemas y tareas pendientes. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/restitucion-de-tierras-problemas-y-tareas-pendientes/>.
- Botero, R., y Rojas, A. (2018). Transformación de la Amazonia: repercusiones del efecto sinérgico entre políticas erráticas e ingobernabilidad. *Revista Colombia Amazónica*, 11, 9-32.
- Botero-García, R., López, F., Ospino, H., Ponce de León-Chaux, E., y Riveros, C. (2019). Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado. Bogotá: Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.
- Canal, F., y Rodríguez, M. (2008). Las corporaciones autónomas regionales, quince años después de la creación del SINA. En M. Rodríguez Becerra, *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (p. 355). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Tierras y conflictos rurales: historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá: CNMH.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: CNRR, Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2020). *Desplazamiento forzado en Colombia. ¿Qué pasó en 2020?* <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>.
- Criado de Diego, M. (2019). *Territorio y acceso a la justicia en el pos-conflicto colombiano: estudio sobre la conflictividad y los mecanismos de resolución de conflictos en las zonas rurales de Guapi, Cauca*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cruz, E., y Guzmán, A. (2016). Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Revista Territorios*, 35, 149-170.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. <https://www.dane.gov.co/files/imagenes/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>.
- Dudley, N. (ed.) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN.
- Durán, A. (2024). *Los pies sobre la tierra para el cuidado de la naturaleza: las territorialidades campesinas en la implementación reciente de la Reforma Rural Integral*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Escobar, A. (2011). Epistemologías de la naturaleza y colonialidad de la naturaleza. Variedades de realismo y constructivismo. En L. Montenegro, *Cultura y naturaleza. Aproximaciones a propósito del bicentenario de la independencia en Colombia*. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá.
- Fajardo, D. (2002). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 1.

- Fajardo, D. (2002). *Tierra: ¡tanta y tan lejos!* Bogotá: Ediciones Unian-des, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Capaz y Uni-versidad de Ibagué.
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (2025). *Segundo informe de seguimiento a la deforestación*. <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2025/05/informe-deforestacion-2.pdf>.
- García, N. (2025). Territorios campesinos en resistencia: la experien-cia de la finca agroecológica de Asopasquillita, Colombia. *Euto-pía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 27.
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 43-74.
- Guzmán, L. F., y Molina, J. (2021). Restitución de tierras y justicia am-biental. Una mirada al caso Porvenir II en Colombia. En M. Gar-cía Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (tomo XXI, pp. 262-311). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Haesbaert, R., y Mason-Deese, L. (2020). Territory/ies from a La-tin American Perspective. *Journal of Latin American Geography*, 19(1), 258-268.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (2002). *Colombia: tie-rra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternati-vas para el siglo XXI, 1961-2001* (p. 174). Bogotá: Incora.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). *Estudios de los conflictos de uso del territorio colombiano. Escala 1:100.000*. [https://geopor-tal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-agrologia](https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-agrologia).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2024). *Fragmentación y distri-bución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (2017). *Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto*. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/>.
- Jurisdicción Especial para la Paz (2025, julio). *Comunicado 62*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/caso-08-la-jep-acredita-al-rio-magdalena-como-victima-y-sujeto-de-derechos-en-el-contexto-del-conflicto-armado.aspx>.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- López, A. (1976). *Problemas colombianos*. Medellín: Editorial La Carreta.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). *Lineamientos ambientales de uso del territorio específicos de cada subregión de PDET derivados de las bases técnicas del plan de zonificación ambiental objeto del acuerdo final de paz*. 2019. <http://repositorio.corpou-raba.gov.co:8082/xmlui/bitstream/handle/123456789/95/Lineamientos%20Ambientales%20ZAP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023). *Plan Integral de Contención de la Deforestación, 2023-2026*. Bogotá: MADS.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, USAID Colombia, Agencia Nacional de Tierras (2020). *Módulo de profundización en MRC relacionados con el uso, tenencia y/o propiedad de la tierra para la Caja de Herramientas en MRC*. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Mondragón, H. (1999). Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras. En A. Machado y R. Suárez (comps.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* (pp. 197-219). Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo.
- Mongabay Latam (2025). *La deforestación aumentó un 35 % en 2024 en Colombia*. <https://es.mongabay.com/2025/03/deforestacion-aumento-2024-colombia/#:~:text=Las%20cifras%20del%20Ministerio%20de%20Ambiente%20muestran,hect%C3%A1reas%20y%2014%20000%2C%20en%20el%20segundo.&text=Seg%C3%BA%20el%20informe%202024%20de%20Parques%20Nacionales,deforestado%20125%20745%20hect%C3%A1reas%20en%20parques%20nacionales>.
- Novoa, E. (2015). Una mirada a debates ambientales en torno a la restitución de tierras en Colombia. *Revista Semillas* (61/62).
- Novoa, E. (2021). *Reforma rural y protección ambiental: ni lo uno ni lo otro*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Parques Cómo Vamos (2024). *Informe Parques Nacionales Naturales colombianos y su aporte a la Paz con la Naturaleza*. <https://parquescomovamos.com/wp-content/uploads/2024/10/Informe-2024-PNCV-Parques-Nacionales-Como-Vamos.pdf>.

- Pulido, A. (2011). La escandalosa adjudicación de títulos mineros en parques naturales. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/historia/la-escandalosa-adjudicacion-de-titulos-mineros-en-parques-naturales-26448>.
- Resnatur (2022). *Diferencias y similitudes entre Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (TIC-CA), Áreas Protegidas (AP) y Otras Medidas Efectivas de Conservación basadas en áreas (OMEC)*. Documento de trabajo.
- Restrepo, J. C., y los miembros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013). *Implementación de la política integral de tierras 2010-2013*. Bogotá.
- Rodríguez, G. A. (2019, diciembre). La función ecológica de la propiedad en Colombia. *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, Justicia Ambiental y Climática*, 11.
- Rodríguez Aponte, H. (2020). *Una lectura del conflicto por la tierra entre comunidades indígenas, negras y campesinas en la región de Tierradentro, Cauca*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, M. (1999). Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad. En A. Machado y R. Suárez (comps.), *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo.
- Salinas, Y. (2011). *Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia*. Bogotá: FAO.
- Salinas, Y., y González, C., Indepaz; Van Drunen, S., SOMO (2019, mayo). ¿Amnistía a la “concentración productiva” del siglo XXI en la Orinoquia? *El caso Bioenergy*. Ámsterdam y Bogotá.
- Sánchez, G. (1988, mayo-agosto). Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional. *Revista Análisis Político* (4), 21-46.
- Tolosa, J. (2018). *Memoria ambiental y reconciliación. La enunciación de la vida*. Bogotá: Censat Agua Viva-Amigos de la Tierra Colombia.
- Ulloa, A. (2012). Los territorios indígenas en Colombia: de escenarios de apropiación transnacional a territorialidades alternativas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI, 418(65).

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2025). *Fraccionamiento antieconómicos de la tierra rural: un análisis multidimensional del fenómeno*. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/01_FracciAntieco.pdf.
- Verdad Abierta (2011). *Investigarán si paras favorecieron proyecto Hidroituango*. <https://verdadabierta.com/investigaran-si-paras-favorecieron-proyecto-hidroituango/>.
- Verdad Abierta (2018). *Acusan a directivos de Chiquita Brands de financiar grupos paramilitares en Urabá*. <https://verdadabierta.com/acusan-a-directivos-de-chiquita-brands-de-financiar-guerrillas-y-paras-en-uraba/>.

En medio de la histórica deuda con el campo colombiano, la nueva jurisdicción agraria se erige como una promesa de justicia y equidad, pero también como un escenario donde se juegan las grandes tensiones entre el derecho a la tierra y la protección de la naturaleza. Este libro ofrece un recorrido crítico y profundo sobre cómo las decisiones judiciales en materia agraria impactarán directamente en los ecosistemas, los bosques, el agua y la vida de las comunidades rurales. Es una invitación a entender que cada sentencia sobre la tierra puede ser, al mismo tiempo, una decisión sobre el futuro ambiental del país.

Con un lenguaje claro y una visión propositiva, los autores revelan los retos y oportunidades que enfrenta Colombia para armonizar justicia social, derechos campesinos, indígenas y afrodescendientes, y la defensa de los bienes comunes ambientales. Más que un análisis jurídico, este texto es una brújula para jueces, abogados, académicos, líderes sociales y responsables de políticas públicas que buscan comprender cómo la jurisdicción agraria se convertirá en un espacio clave para la paz territorial y la sostenibilidad. Una obra para quienes saben que el destino de la tierra y de la naturaleza en Colombia están indisolublemente ligados y con ello entender el futuro de la ruralidad colombiana en tiempos de cambio climático y construcción de paz.



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD