



¿LA TIERRA PARA EL QUE LA TRABAJA?

Barreras para el acceso a la tierra en Cartagena del Chairá

Linda Lucía Pinzón, Karla Díaz Parra



ASOCIACIÓN
AMBIENTE | SOCIEDAD

Índice

Introducción

04

02

Marco Normativo

10

- 2.1 Discusiones alrededor de Tierra y Protección Ambiental

15

04

Análisis de casos

21

- 4.1 Avance en la implementación de la zonificación ambiental participativa
- 4.2 Sustracción con fines de Reforma Agraria para la regularización en la Amazonía - Caso Cartagena del Chairá
- 4.3 Programas de Formalización de la Propiedad en Cartagena del Chairá - POSPR

22

23

26

06

Recomendaciones

32

01

Objetivos de la investigación

08

03

Revisión de Antecedentes de la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra en Cartagena del Chairá

17

05

Conclusiones

29

Bibliografía

36

Introducción

La seguridad jurídica de la tierra se refiere a la protección legal de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra, así como a la certeza y estabilidad de esos derechos. Este es un componente fundamental para el desarrollo económico, social y ambiental, ya que proporciona un marco legal sólido para la inversión, la planificación territorial y el uso sostenible de los recursos naturales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2012).

La región amazónica colombiana es un territorio reconocido como una de las áreas más ricas por su biodiversidad, pero también por su alto índice de informalidad en la tenencia de la tierra. En esta región, las dinámicas de ocupación desde el siglo XX y la ausencia de una reforma agraria que atendiera la ampliación constante de la frontera agrícola, derivó en un escenario de informalidad en la tenencia, la ocupación desordenada, el crecimiento del latifundio y, por consiguiente, en el aumento del número de hectáreas deforestadas.

Actualmente, esta región enfrenta importantes desafíos en términos de seguridad jurídica de la tierra, debido a la incertidumbre que rodea los procesos de ocupación y el reconocimiento de los derechos de propiedad de las comunidades campesinas que la habitan, así como la sanción a actores que promueven la consolidación de latifundios. Dada la importancia ecosistémica y la diversidad de poblaciones que habitan la región, analizar este tema reviste una gran importancia.

De acuerdo con Novoa (2020), en el país, y particularmente en la Amazonía, los derechos de propiedad del campesinado se han concebido en contraposición a la protección ambiental, lo que ha ahondado los rezagos en la formalización de la tierra e incentivado el mercado informal de compra y venta de predios rurales. Al respecto, el autor realiza una revisión histórica de las discusiones sobre la Reforma Rural, que muestra cómo se ha construido la antípoda entre protección ambiental y derechos territoriales, sin evidencias claras de que la ausencia de derechos realmente implique una mayor conservación.

Esta situación fue analizada en los diálogos de La Habana, por lo que la regularización de la ocupación y la resolución de la situación en las zonas de frontera es parte del primer punto del

Acuerdo Final de Paz, firmado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en 2016, con la intención de generar seguridad jurídica en la población campesina.

La Reforma Rural Integral (RRI) dispone instrumentos y procedimientos para atender este imperativo, entre los que sobresale la Zonificación Ambiental Participativa (ZAP), la cual busca cerrar y estabilizar la frontera agrícola bajo un modelo de planeación participativa que contribuya a una gobernanza ambiental efectiva. Pese a la existencia de estos instrumentos, se observa un incumplimiento de los compromisos en el Acuerdo y han surgido barreras para la implementación de otros instrumentos normativos para la regularización de la ocupación. Para identificar las razones de estas falencias es fundamental comprender los principales factores que obstaculizan su ejecución efectiva y buscar alternativas para superarlos.

La Asociación Ambiente y Sociedad ha trabajado con la Mesa de Concertación Agroambiental por el Derecho a la Tierra de Cartagena del Chairá, en busca de alternativas que permitan reconocer los derechos del campesinado bajo un enfoque de protección del medio ambiente. En este trabajo conjunto se analizan los caminos de implementación de tres instrumentos de corte agrario: la solicitud de formalización adelantada por el núcleo de Santa Fe, la solicitud de sustracción con fines de reforma agraria de la categoría B de la Zona de Reserva Forestal (ZRF) de la Amazonía (ubicada en este municipio), y la negociación para la implementación de la ZAP, en la ZRF tipo A de Cartagena del Chairá. Este estudio busca reconocer barreras, tensiones y retos que impiden la regularización de la ocupación en la Amazonía, tomando como ejemplo los procesos adelantados por las organizaciones sociales del municipio de Cartagena del Chairá y acompañados por la Asociación Ambiente y Sociedad.

En este análisis, se evidencia la persistencia de la tesis según la cual el acceso a los derechos sobre la tierra está relacionado con el daño ambiental, lo que genera desorden y debilidad institucional para adelantar acciones de regularización de la ocupación en Cartagena del Chairá. Esto obstaculiza el reconocimiento de actores, intereses y transacciones sobre la tierra, aumentando la inseguridad jurídica, y favoreciendo el

comercio informal de tierras, el crecimiento del latifundio y la expansión descontrolada de la frontera agrícola. Esta falta de comprensión de las dinámicas de ocupación y derechos sobre la tierra limita la toma de decisiones acertadas en políticas públicas agrarias y ambientales.

Objetivos de la investigación

01

En este contexto, esta investigación tiene como objetivo general contribuir al conocimiento sobre las dinámicas de inseguridad de la tenencia de la tierra en la Amazonía, identificar los desafíos actuales, proponer posibles soluciones y evaluar el avance de las acciones adelantadas. Otros objetivos son:

- Analizar las barreras que afectan la resolución de condiciones de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra en la Amazonía colombiana, centrándose en el desconocimiento y falta de reconocimiento de los derechos de propiedad, los conflictos por la tierra y las debilidades en los procesos de sustracción y formalización.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas, con el fin de generar recomendaciones para mejorar la atención a los conflictos por la tierra.
- Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza territorial en la Amazonía colombiana, promoviendo elementos de discusión para la participación activa de las comunidades locales, el respeto de los derechos territoriales y la conservación ambiental. Se busca generar una discusión que permita promover políticas y prácticas que favorezcan la protección de los derechos de las comunidades y la sostenibilidad ambiental en la región amazónica.

Marco normativo

02

Sustracción de ZRF

En el contexto de la reforma agraria y el acceso a la tierra, existen diferentes enfoques y estrategias que se pueden considerar. En Colombia, la sustracción de ZRF puede llevarse a cabo bajo ciertas condiciones y procedimientos establecidos en la legislación ambiental, los cuales pueden variar según las circunstancias y la normatividad específica aplicable a cada caso. La sustracción de ZRF con fines de reforma agraria es una de las posibles vías para promover el acceso a tierras por parte de los campesinos, quienes deben cumplir requisitos adicionales a los establecidos para comunidades étnicas. Dichas condiciones y procedimientos están reglamentadas por:

Año	Norma	Objetivo
2011	Ley 1450	En esta se estableció la escala de estudios técnicos en 1:25.000, lo cual permite obtener una aproximación más precisa de las características del territorio y sus condiciones ambientales.
2017	2017 Acto Legislativo 02	Se creó un artículo transitorio en la Constitución Política de Colombia, a través del Acto Legislativo 02 de 2017, que establece la obligación de las autoridades de cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP. Esto implica un deber expreso y la responsabilidad de las entidades estatales de llevar a cabo e implementar acciones dirigidas a la reforma agraria y la creación de la ZAP. Se estableció un plazo de tres periodos presidenciales, esto es, doce años para su implementación, de los cuales ya han transcurrido siete.
2017	Decreto 902	Establece que la planeación de la ZAP debe estar dirigida a dar lineamientos sobre el ordenamiento ambiental, lo que implica establecer medidas y acciones para proteger y conservar los recursos naturales y la biodiversidad presentes en estas áreas.

2017	Decreto 893	Se establecen los municipios prioritarios para la implementación de los acuerdos firmados con las FARC-EP, dentro del cual se encuentra la ZAP.
2021	Resolución 1608	Expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la que se adoptó "el Plan Nacional de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz" (MADS, 2021). Su formulación estuvo a cargo del mismo y plantea nueve categorías de uso que reemplazan la categoría A, B y C de la ZRF de la Amazonía y que serían precisadas a nivel local, en una escala más amplia, dando paso a Zonificaciones Ambientales Participativa en cada municipio, empezando por los territorios PDET.

Fuente: *Elaboración propia.*

Acceso a Tierras

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia establecen como deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, con el fin de mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos, así como dar prioridad al desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales encaminadas a la producción de alimentos. En consonancia con este mandato, se establece el siguiente marco normativo:

Año	Norma	Objetivo
1994	Ley 160	Estableció las modalidades a través de las cuales el Estado colombiano facilitará a los campesinos y campesinas en Colombia el acceso a la tierra, incluida la adjudicación de baldíos. En relación con la adjudicación de baldíos, esta ley establece: <ul style="list-style-type: none"> En su art. 3, la adjudicación de tierras como una de las actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

		<ul style="list-style-type: none"> En el numeral 13 del art. 12, otorga al INCORA, hoy ANT, entre otras, la función de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la nación. En su artículo 65, establece que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, a través de la ANT.
2015	Decreto 2363	Mediante el cual se presenta a la ANT como máxima autoridad de tierras de la nación, entregando, entre otras, la función de hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos a que haya lugar. Estableció en su art. 3 como objeto de la ANT: La ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural para "(...) gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación".

Fuente: *Elaboración propia.*

Zonificación Ambiental Participativa - ZAP

Las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, que resultaron en la firma del Acuerdo de Paz en 2016, ubicaron en un primer plano la discusión sobre la Reforma Rural Integral (RRI). Dentro de las propuestas consignadas allí se encuentra la del punto 1.1.10, que establece la creación de la Zonificación Ambiental Participativa (ZAP) como una herramienta para el cierre y la estabilización de la frontera agrícola.

La ZAP es un instrumento que busca involucrar de manera activa a las comunidades locales en la toma de decisiones relacionadas con la planificación y el uso de la tierra. Su objetivo principal es cerrar y estabilizar la frontera agrícola y se rige por el siguiente marco normativo:

Año	Norma	Objetivo
2011	Ley 1450	En esta se estableció la escala de estudios técnicos en 1:25.000, lo cual permite obtener una aproximación más precisa de las características del territorio y sus condiciones ambientales.
2017	2017 Acto Legislativo 02	Se creó un artículo transitorio en la Constitución Política de Colombia, a través del Acto Legislativo 02 de 2017, que establece la obligación de las autoridades de cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP. Esto implica un deber expreso y la responsabilidad de las entidades estatales de llevar a cabo e implementar acciones dirigidas a la reforma agraria y la creación de la ZAP. Se estableció un plazo de tres periodos presidenciales, esto es, doce años para su implementación, de los cuales ya han transcurrido siete.
2017	Decreto 902	Establece que la planeación de la ZAP debe estar dirigida a dar lineamientos sobre el ordenamiento ambiental, lo que implica establecer medidas y acciones para proteger y conservar los recursos naturales y la biodiversidad presentes en estas áreas.
2017	Decreto 893	Se establecen los municipios prioritarios para la implementación de los acuerdos firmados con las FARC-EP, dentro del cual se encuentra la ZAP.
2021	Resolución 1608	Expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la que se adoptó “el Plan Nacional de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz” (MADS, 2021). Su formulación estuvo a cargo del mismo y plantea nueve categorías de uso que reemplazan la categoría A, B y C de la ZRF de la Amazonía y que serían precisadas a nivel local, en una escala más amplia, dando paso a Zonificaciones Ambientales Participativa en cada municipio, empezando por los territorios PDET.

Fuente: *Elaboración propia.*

2.1 Discusiones alrededor de la tierra y la protección ambiental



Conservación vs. Titulación: Existe un debate sobre cómo equilibrar la necesidad de proteger los ecosistemas y la biodiversidad, sumado a la necesidad de impulsar el acceso a tierras. Algunos argumentan que se deben implementar medidas estrictas de conservación, como se observa en los artículos 327 y 336 del Código de Recursos Naturales, que tienen como intención principal la conservación y, con ellos, vienen inscritas las limitaciones de derechos de dominio. Sin embargo, en contraposición se plantea la necesidad de reconocer derechos al campesinado de estas zonas, y se concluye que el fomento del acceso a tierras no es un factor determinante para el medio ambiente y que se podría encontrar un balance de derechos y deberes.



Actividad agropecuaria y seguridad alimentaria: Las discusiones se centran en cómo lograr un equilibrio entre la producción agropecuaria para garantizar la rentabilidad en áreas con poco acceso a infraestructura y la protección de los recursos naturales. Particularmente, se presenta el reto de avanzar en mejores condiciones de soberanía alimentaria y de reconversión productiva con un margen de sostenibilidad económica en la Amazonía.



Acceso a la tierra y justicia ambiental: La distribución desigual de la tierra, junto con el acaparamiento de tierras y de los recursos naturales son objeto de debate en términos de justicia ambiental. Se discute cómo garantizar un acceso equitativo a la tierra y los

recursos, especialmente para los campesinos, y cómo abordar las desigualdades existentes.



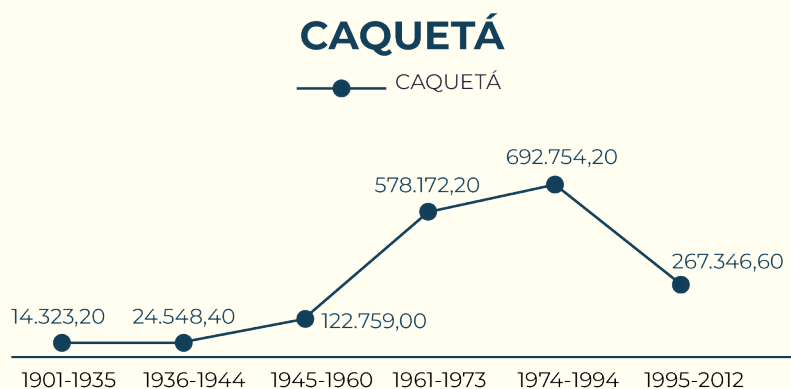
Materialización del campesinado como sujeto de especial protección constitucional: Tras el Acto Legislativo 01 de 2023, que modifica el artículo 64 de la Constitución Política, se reconoce al campesinado y su relación con la tierra como pilares para la materialización plena de sus derechos. Así, la existencia de procedimientos administrativos engorrosos y poco claros se convierte en un reto, como un dispositivo que dilata la adjudicación de tierra a las comunidades campesinas.

Revisión de antecedentes de la seguridad jurídica en Cartagena del Chairá

03

En Colombia se han implementado medidas que buscan formalizar y regularizar la ocupación, entre las que se encuentran los siguientes programas:

Programa de Regularización de Tierras (PRT): Este fue creado con atención a la Ley 160 de 1994 con el objetivo de realizar una redistribución de la tierra, haciendo un importante énfasis en la adjudicación en la Amazonía. Según datos por departamentos, después de la expedición de dicha ley, disminuyeron las hectáreas adjudicadas en el Caquetá, particularmente entre 1974 y 1994, justo después de la expedición del código de Recursos Naturales y la Ley 2 de 1974. Recientemente, se estableció también el Acuerdo 315 de 2023¹, que tiene como objetivo regularizar la situación de los campesinos que residen en el interior de esta zona.



Fuente: *Elaboración propia a partir de Villaveces y Sánchez (2015).*

¹El Acuerdo 315 de 2023 establece un procedimiento para la regularización de la ocupación y el aprovechamiento de predios de la Nación en áreas de reserva forestal de acuerdo con la Ley 2 de 1959. Aunque el acuerdo no otorga títulos de propiedad, ofrece una vía para la regularización de la ocupación de los campesinos en estos predios, con una potencial priorización en programas de acceso a tierras en caso de sustracción de las áreas de reserva forestal.

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 4360 del 2018: Por medio del cual, debido al incremento de la deforestación en la región de la Amazonia, la falta de cumplimiento del Acuerdo de París² y de la Ley 1753 de 2015³, se fija un plazo de cinco meses para que los municipios de la Amazonía colombiana, incluido Cartagena del Chairá, implementen Planes de Ordenamiento Territorial, junto con un plan de acción de corto, mediano y largo plazo que contrarreste la tasa de deforestación.

En consonancia, la ANT ha creado un convenio con el Fondo Patrimonio Natural y otras entidades, con el objetivo de brindar seguridad jurídica sobre la tierra y promover el uso sostenible de los recursos naturales en la Amazonía. Con el propósito de disminuir la tasa de deforestación en la región amazónica, la ANT emprendió acciones dirigidas a la formalización de la propiedad privada rural, así como al impulso de la adjudicación y el otorgamiento de derechos de uso en la Amazonía. Esto incluyó la priorización del otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables en Zonas de Reserva Forestal en la Amazonía. Para ello, se implementó un programa regularización de la ocupación que operó a través de tres líneas de trabajo, que produjeron los siguientes resultados:

Línea estratégica	Hectáreas	Municipios
Otorgamiento de derecho de uso:	13.367	Guaviare (San José del Guaviare), Caquetá (Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán y Solano) y Putumayo (Puerto Leguizamó).
Área susceptible de adjudicación:	37.580	Meta (Puerto Concordia), San José del Guaviare y El Retorno (Guaviare) y San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá y Solano (Caquetá).
Formalización	4.445	Sur del Meta y Caquetá hacen parte del entorno REM.

Fuente: *Elaboración del autor, a partir del informe Visión Amazonía (2022).*

²Aprobado en Colombia mediante la Ley 1844 de 2017. Diario Oficial 50294 de 14 de julio de 2017.

³Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018.

Sin embargo, por ser la primera etapa del programa, aún no se ha realizado la entrega de títulos en los programas de adjudicación y formalización.

Programas de Catastro Multipropósito: A nivel nacional se han implementado medidas para llevar a cabo una actualización catastral, con el fin de mantener vigente la información de los ocupantes, poseedores y propietarios de los predios. Estas acciones también permiten identificar posibles casos de acaparamiento de tierras y el uso inadecuado de las mismas, lo que a su vez facilita la implementación de estrategias destinadas a resolver los problemas relacionados con la tenencia de la tierra.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en la sección V, se propone la consolidación del catastro multipropósito y el tránsito al Sistema de Administración del Territorio (SAT)⁴. Esta iniciativa es descrita como una herramienta valiosa tanto para la ciudadanía como para la administración del territorio, en términos de seguridad jurídica, lo que a su vez respalda los procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Actualmente, en el municipio de Cartagena del Chairá existe una alta desactualización en la formación catastral (CONPES 3958, 2019). Esto implica que no se puede identificar toda la información y se presume que un gran número de predios son de naturaleza baldía.

⁴ Es una infraestructura para la implementación de políticas del territorio y estrategias de gestión del territorio, respaldada en información suficiente, confiable y actualizada. Esta contendría información de todas las características del territorio, motor del SAT, incluye qué se puede hacer en un determinado espacio geográfico, quién tiene derechos y qué tipos de derechos (tenencia, explotación, etc.), así como lo que no se puede hacer (restricciones de uso, por ejemplo, en áreas protegidas o restringidas por seguridad o riesgo) y las responsabilidades asociadas (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Análisis de casos

04

El municipio de Cartagena del Chairá, departamento del Caquetá, se conoce por ser uno de los municipios más grandes de la Amazonía, por presentar algunos de los principales focos de deforestación y por ser un territorio impactado por el conflicto armado (Paz Cardona, 2019). Esto lo llevó a ser clasificado como territorio PDET. En virtud de esto último, se fijó un plazo de 10 años para implementar estrategias que conduzcan al alcance de una reforma rural integral. Lo anterior implica, resolver los conflictos por la tenencia de la tierra.

En este escenario, organizaciones sociales del municipio han avanzado en la formulación de solicitudes para resolver los conflictos por la tierra. En este acápite abordaremos los tres casos antes mencionados: ZAP, sustracción con fines de Reforma Agraria y solicitud de formalización de predios en el núcleo Santa Fe.

4.1 Avance en la implementación de la zonificación ambiental participativa:

La Mesa de Concertación, la Mesa de Diálogo de Caquetá y sur del Meta, y la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) han realizado un seguimiento a la implementación de la ZAP en el Caquetá. Este proceso surge con el Paro Nacional del 2021, durante el cual se firmó un acuerdo con el MADS para implementar la ZAP, de forma prioritaria, en cuatro municipios del Caquetá, entre los que se encuentra Cartagena del Chairá.

En este periodo se ha avanzado en el diseño de la metodología de participación para la implementación de la ZAP, la cual fue validada en asambleas comunitarias. Así mismo, se ha avanzado en la interlocución con el MADS, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Colombia Sostenible y los países donantes, para la correcta implementación de las salvaguardas sociales y ambientales del proyecto de cooperación técnica.

Para este caso, el BID y el Fondo de Colombia Sostenible están llevando a cabo un proyecto de cooperación técnica no reembolsable con el Gobierno Nacional por un monto de USD \$2.500.000 para implementar la ZAP en 10 municipios del país. El proyecto será implementado por el Instituto Alexander Von Humboldt.

Durante el encuentro del 27 de octubre de 2022, representantes del MADS ratificaron el compromiso de cumplir con lo acordado en las asambleas comunitarias de 2021 y reafirmaron su compromiso de seguir utilizando las metodologías participativas concertadas.

Al respecto, es importante señalar que, gracias a la movilización de las organizaciones y a las discusiones sobre el proyecto, se han logrado abrir espacios de diálogo que han permitido reconocer el papel de las comunidades en su implementación. En este sentido, se han alcanzado acuerdos y se han coordinado acciones con la participación activa de líderes campesinos, lo que ha permitido avanzar en la construcción de confianza con las instituciones involucradas.

Ahora bien, entre los hallazgos realizados por la AAS se han identificado tensiones en torno a los conceptos de participación y una gran resistencia hacia la implementación de la ZAP como instrumento de la Reforma Rural Integral, pues el proyecto de cooperación técnica plantea que su objetivo es reducir la deforestación, pero no menciona las situaciones de informalidad.

4.2 Sustracción para la regularización en la Amazonía - Caso Cartagena del Chairá:

El siguiente caso es el “Acuerdo sobre la situación de comunidades campesinas que habitan en zonas de Reserva Forestal de ley 2da” para el municipio de Cartagena del Chairá, suscrito entre el Estado y la Mesa de Diálogo de Caquetá y sur del Meta el 07 de junio de 2021. Este acuerdo indica que el Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), MADS y la ANT gestionarán los recursos ante el Departamento Nacional de Planeación para realizar los estudios de sustracción. Esta es una de las formas de la regularización de la ocupación.

Conforme solicitud de la ANT, en oficio con radicado 202140008 41831, fechado el 28 de junio del 2021, se allegó por parte de la Mesa de Diálogo Campesina del Caquetá y Sur del Meta los polígonos de áreas potenciales a sustraer, que contiene:

1. Carta de solicitud de acuerdo con los requerimientos mencionados.
2. Shape de las áreas solicitadas.
3. Mapa de áreas solicitadas.

Con esa información, la ANT evaluó la necesidad de realizar el estudio previo a comunidades étnicas para seguir con el trámite de sustracción de la ZRF en cuestión, y dio respuesta mediante la Resolución ST-1085 del 13 de julio de 2022 del Ministerio del Interior, en donde se informa que dicho trámite no será necesario debido a que la zona que se pretende sustraer no es cercana a las áreas habitadas por comunidades étnicas.

Ahora bien, es importante resaltar que la información oficial no ha sido oportuna y completa, pues luego del envío de documentación con la solicitud por parte de la Secretaría Técnica de la Mesa de Diálogo de Caquetá y Sur del Meta, no se recibió respuesta de las entidades responsables. Por consiguiente, ha sido sólo a través de derechos de petición que se ha accedido a información, situación que plantea un desgaste organizativo y una barrera de acceso para organizaciones que no cuentan con apoyo técnico.

En este escenario, la AAS consultó sobre el avance del proceso de sustracción de la ZRF. Frente a esto, la ANT se pronuncia y resaltó la importancia de establecer un diálogo y mesas de trabajo en coordinación con el Ministerio de Agricultura, así como de reanudar las conversaciones con el Ministerio de Ambiente. En este sentido, se acordaron compromisos de acuerdo a lo siguiente:



A raíz del cambio periodo gubernamental, y de las solicitudes reiteradas de la ANT al MADS frente al plan de Acción en atención al compromiso conjunto, sin que se obtuviera respuesta; en el inicio de vigencia de 2023, se elevó solicitud al Ministerio de Agricultura y se logró retomar el diálogo con Ministerio de Ambiente. Derivando en un ejercicio de articulación de la ANT y mesas de trabajo con sector ambiente y de acuerdo Ministeriales. Así, se acordó por parte de MADS, revisar caso a caso las necesidades de sustracción parte de la ANT y el cumplimiento de los Acuerdos específicos.

(Respuesta a Derecho de Petición, 2023)

Ante esta situación, se consultó al MADS sobre el proceso de articulación. En su respuesta, comunicó lo siguiente:



Se informa que se está coordinando una mesa interinstitucional para atender los acuerdos adquiridos en la Mesa Campesina del Caquetá y Sur del Meta. Las entidades del Gobierno Nacional están trabajando en la atención de estos acuerdos.

(Respuesta Derecho de Petición, 2023)

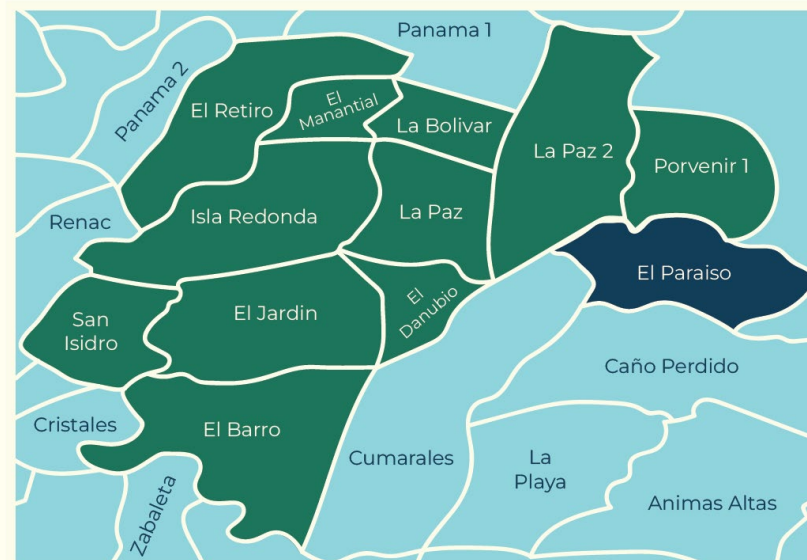
En conclusión, a pesar de los avances, aún hay aspectos pendientes y temas procedimentales que deben abordarse para cumplir plenamente con los acuerdos establecidos en la Mesa de Diálogo. En este caso, las barreras de acceso a la información y de articulación han dilatado el proceso por más de dos años. Hasta la fecha, no hay claridad sobre el estado del proceso, ni los pasos que se deben seguir.

4.3 Programas de Formalización de la Propiedad en Cartagena del Chairá - POSPR:

Desde 2021, la AAS viene estudiando y haciendo seguimiento al proceso de solicitud de titulación de tierras en el núcleo 4 (Santafé del Caguán), en el municipio de Cartagena del Chairá, el cual fue presentado por la comunidad en el año 2012. Los casos tomados en este núcleo de intervención están conformados por las siguientes veredas: centro poblado Santa Fe, El Danubio, La Paz No. 2, La Paz Alta No. 3 del centro poblado de Santafé del Caguán, El Retiro, Manantial, El Porvenir No. 1, Bolívar, San Isidro, Bocana Isla Redonda y El Jardín.

En este caso, se enviaron derechos de petición consultando a la ANT sobre el avance de este proceso y se realizaron visitas a la oficina en Florencia y Bogotá. No obstante, la información no fue clara, al parecer los documentos de más de 120 familias se perdieron entre las oficinas de Bogotá – Florencia y Cartagena del Chairá, lo que evidencia el gravísimo desorden administrativo.

Ante esta situación, se avanzó en el reconocimiento de las condiciones de tenencia a partir de una cartografía social, pues los mapas oficiales no daban muestra clara de las veredas y la ubicación de los predios. Así, fue posible identificar algunos Folios de Matrícula Inmobiliaria.



Mapa 1. Veredas del núcleo Santa Fe, Cartagena del Chairá

La AAS ha llevado a cabo talleres informativos para proporcionar información detallada sobre el proceso de solicitud de adjudicación o titulación de tierras. Durante estos talleres se identificó que muchas personas se encuentran en situación de informalidad en relación con la propiedad de sus tierras, particularmente, dadas las pocas fichas catastrales identificadas, se presume que la mayoría son predios baldíos.

Ante la falta de información proporcionada por las entidades oficiales, la AAS se acercó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en busca de información catastral sobre el núcleo comunal. Sin embargo, se constató que los documentos obtenidos del IGAC eran los mismos que ya tenía la Asociación, es decir, información incompleta y desactualizada. También acudimos a la Alcaldía de Florencia, como nuevo gestor catastral, para la identificación de los folios de matrícula inmobiliaria por medio de las cédulas catastrales. Sin embargo, no se obtuvieron respuestas favorables.

En la actualidad, la ANT avanza en la implementación de los Programas de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)

en Cartagena del Chairá. En junio de 2023, la ANT visitó el municipio de Cartagena del Chairá como parte de la implementación de la Reforma Rural Integral. El objetivo de esta visita fue iniciar un ejercicio de caracterización que podría resultar en la definición de un polígono para la titulación de tierras en los núcleos comunales #3 Peñas Coloradas y #4 Santafé del Caguán.

En conclusión, el acompañamiento técnico y los esfuerzos realizados hasta ahora demuestran la voluntad de los campesinos por abordar los problemas de formalización de la propiedad en Cartagena del Chairá. Sin embargo, la falta de claridad en los procedimientos, la carencia de información de registro y la falta de responsabilidad compartida entre las instituciones han sido obstáculos significativos en el proceso de titulación de tierras en el núcleo #4 de Santafé del Caguán.

Es necesario abordar estos problemas de manera urgente, estableciendo mecanismos de coordinación eficientes y proporcionando la capacitación necesaria para lograr una regularización efectiva de la ocupación y garantizar así los derechos de las personas involucradas. Un cambio positivo es que el núcleo #4 de Santafé del Caguán ha sido priorizado y se ha obtenido información relevante.

Estos avances demuestran la importancia de seguir impulsando la cooperación entre la comunidad y las instituciones gubernamentales para lograr una regularización efectiva de la propiedad y avanzar hacia una mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en la región.

Conclusiones

05

En el municipio de Cartagena del Chairá, en el departamento del Caquetá, y general en la Amazonía, se enfrentan desafíos significativos en materia de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Los principales resultados de los casos son:

- Pese a que se ha avanzado en la implementación de la ZAP en el municipio, con el objetivo de encontrar soluciones para las familias campesinas que habitan en Zonas de Reserva Forestal tipo A, persiste la incertidumbre sobre la pérdida del enfoque agrario del instrumento.
- Las comunidades han realizado acciones que buscan indagar sobre el proceso de sustracción de áreas en Zonas de Reserva Forestal, en cumplimiento del acuerdo suscrito entre el Estado y la Mesa de Diálogo de Caquetá y sur del Meta. Sin embargo, no se han cumplido los tiempos pactados, la información no ha sido oportuna y no es clara la estrategia de articulación institucional para su cumplimiento.
- Persisten los problemas en la implementación de programas de formalización de la propiedad en Cartagena del Chairá, como la falta de información oficial catastral y la pérdida de solicitudes. Esta situación, si bien se puede subsanar con los procedimientos adelantados actualmente por la ANT, plantea un escenario preocupante que puede estar sucediendo con otros casos en la Amazonía.
- En las respuestas del MADS y la ANT es preocupante observar cómo las responsabilidades se pasan de una institución a otra. Esto refleja una falta de coordinación entre las entidades gubernamentales, y una falta de responsabilidad compartida para abordar la problemática de las comunidades campesinas en las Zonas de Reserva Forestal. En este sentido, es crucial que las instituciones involucradas asuman su responsabilidad de manera efectiva y transparente, brindando claridad sobre los procedimientos y acciones que están llevando a cabo para cumplir con lo acordado.
- Los campesinos que se encuentran al interior de la Reserva Forestal pueden iniciar los procesos de regularización conforme el Acuerdo 315 del 2023, para que posteriormente tengan prioridad en el acceso a tierras.

Las investigaciones realizadas en el municipio de Cartagena del Chairá han demostrado la importancia de implementar estrategias de RRI para dar claridad sobre la dinámica de ocupación, los modelos de transacción de la tierra y el cierre de la frontera agrícola. Así mismo, a partir de tres casos, se evidencian las barreras de coordinación, los vacíos de información y el desorden institucional.

Las contribuciones obtenidas han sido significativas, pues abordan aspectos clave como la identificación de conflictos de tenencia de tierras, la importancia de la participación comunitaria en la toma de decisiones y el acompañamiento técnico en el proceso de titulación y adjudicación de tierras.

Es importante destacar que estas acciones no sólo fortalecen la protección de la Amazonía, sino que también fomentan la participación activa de las comunidades locales, y contribuyen a una gobernanza ambiental efectiva. Sin embargo, la implementación exitosa de estas acciones requiere la colaboración y el compromiso de múltiples actores, incluyendo gobiernos, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general.

Es fundamental seguir fortaleciendo estos esfuerzos, promoviendo la participación ciudadana, el diálogo interinstitucional y la implementación de políticas y programas que impulsen el desarrollo equitativo y sostenible en la región.

Según Novoa (2020, p. 94), la utilidad pública ambiental ofrece la posibilidad de equilibrar los intereses individuales en la realización de actividades económicas en un terreno sin causar deterioro. De acuerdo con los datos mencionados, se estima que el 85% de los páramos se encuentran en óptimas condiciones de conservación bajo el cuidado de los campesinos, lo mismo demuestran otros estudios en las Zonas de Reserva Campesina. Esto plantea que la sustracción de la ZRF o la constitución de territorios campesinos dentro de ella podría ser un mecanismo que respalde la reforma agraria y sirva como una alternativa para la formalización.

Recomendaciones

06



Cumplir con los compromisos asumidos por el Estado en escenarios de movilización: Se requiere un compromiso renovado de las partes involucradas para avanzar en el proceso de formalización, sustracción y ZAP. Aunque el marco normativo existe, la falta de voluntad política y el incumplimiento de acuerdos podrían obstaculizar el ejercicio comunitario de los derechos sobre la tierra de manera segura y sostenible, lo que podría generar desconfianza y desencadenar nuevos conflictos.

La propuesta de crear una hoja de ruta con una declaración de responsabilidades claras y específicas para cada entidad estatal es una medida positiva que podría ayudar a mejorar la rendición de cuentas y el seguimiento del progreso en la implementación de los compromisos. Sin embargo, para que esta hoja de ruta sea efectiva, es crucial que se cumpla y se aplique rigurosamente en las mesas interinstitucionales.

Es importante que las mesas interinstitucionales funcionen como un espacio en donde todas las partes involucradas se comprometan genuinamente a cumplir con los compromisos asumidos, y donde se establezcan mecanismos claros para monitorear su cumplimiento y seguimiento. Si las mesas interinstitucionales no están cumpliendo con esta función de manera efectiva, puede ser necesario revisar su funcionamiento y buscar formas de fortalecer su capacidad para abordar los conflictos sobre la tierra y la inseguridad jurídica en la región amazónica.



Articulación institucional de las acciones para brindar seguridad jurídica: Es esencial coordinar y fortalecer las herramientas normativas e institucionales lideradas por dife-

rentes órganos gubernamentales, como el catastro multipropósito, ZAP y POSPR. En ocasiones, estos actúan por separado y son ejecutados por entidades diferentes, pero que tienen como punto común ordenar el territorio.

Para abordar esta situación, es necesario examinar los programas de catastro multipropósito ZAP y POSPR como un todo, de manera que se pueda compartir información y recursos entre las entidades, para identificar y abordar problemáticas relacionadas con la tierra de manera más eficiente y coherente. La colaboración entre estas instancias permitiría una mejor identificación de las necesidades de cada territorio y la formulación de soluciones más adecuadas y acordes con la realidad local.



Promoción de la utilidad pública ambiental:

En el contexto de la gestión de tierras, especialmente en áreas sensibles como las zona de reserva, es fundamental considerar la utilidad pública ambiental como una herramienta esencial para equilibrar los intereses económicos y ambientales.

Desde la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), consideramos que podría ser objeto de discusión e investigación la creación de un modelo normativo basado en información oficial y confiable que ofrezca opciones para la legalización de la propiedad en las ZRF. Un enfoque diferente podría ser la implementación de un sistema de concesiones o evaluación que permita otorgar títulos de propiedad con restricciones de tipo ambiental, bajo una previa aprobación de los planes de manejo. Es fundamental resaltar que este modelo se diferenciaría de los mecanismos tradicionales de contratos de derechos de uso.

De esta manera, se podría alcanzar la seguridad jurídica de un título de propiedad con ciertas limitaciones al dominio, lo que facilitaría una gestión más sostenible de la tierra y la protección del entorno natural. Esta estrategia deberá ir acompañada de medidas de redistribución y lucha frontal contra el acaparamiento y la especulación.

Además, consideramos importante evaluar la posibilidad de sustracción de ZRF para la constitución de territorios campesinos en su interior. Esta medida podría ser un respaldo significativo para la reforma agraria y la formalización de la propiedad, al brindar a las comunidades campesinas una mayor participación en la gestión de sus territorios y un reconocimiento formal de sus derechos.

Bibliografía

- AAS. (23 de agosto de 2022). Mucha plata, poca Zonificación Ambiental Participativa en el Caquetá. (El Espectador- Blog Medio Ambiente) <https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/voces-por-el-ambiente/contrato-poner-riesgo-los-dineros-del-ocad-paz-norte-del-caqueta>
- Agencia Nacional de Tierras- ANT. (2023). Rendición de Cuentas 2022-2023. Rendición de Cuentas Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, Bogotá D.C. <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/5.-Informe-de-Rendicion-de-Cuentas-Ordenamiento-Social-de-la-Propiedad-Rural.pdf>
- Congreso de Colombia. (2022). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- CONPES 3958. (26 de marzo de 2019). Política Para La Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural- Urbano. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (30 de junio de 2022). Catastro multipropósito. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/sistema-administracion-territorio/Paginas/Que-es-el-sat.aspx>
- Novoa, E. (2020). Utilidad Pública- Derechos Vulnerados e impactos ambientales. Ediciones Aurora.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. (2012). Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra: una guía práctica. FAO. <https://www.fao.org/3/y4307s/y4307s05.htm>
- Paz Cardona, A. J. (11 de 07 de 2019). Colombia: el 70% de la deforestación de 2018 ocurrió en la Amazonía. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2019/07/deforestacion-colombia-2018-amazonia/>
- Respuesta a Derecho de Petición, Radicado 20234007841261 (Agencia Nacional de Tierras- ANT 15 de Mayo de 2023).

- Respuesta Derecho de Petición, 21022023E2020996 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS 04 de Julio de 2023).
- Villaveces Niño, J. y Sánchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. Serie documentos de trabajo 179. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/214c6ccb-f3bc-4d93-8123-95d50d525c7f/content>
- Visión Amazonia. (2022). Seguridad Jurídica de la tierra y la conservación del bosque. Minambiente – ANT / AFP. <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2023/04/Regularizacion-de-tierras-y-conservacion.pdf>



Con apoyo de:

