

**COLOMBIA PROYECTO DE CATASTRO MULTIPROPOSITO
(P162594)**

**MARCO DE PROCEDIMIENTO PARA EL MANEJO DE RESTRICCIONES RELATIVAS AL
ACCESO Y USO DE RECURSOS NATURALES**

ENTIDADES EJECUTORAS:

**Departamento Nacional de Planeación – DNP,
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC,
Agencia Nacional de Tierras – ANT, y
Superintendencia de Notariado y Registro - SNR**

16 de julio de 2018

Tabla de Contenido

1	INTRODUCCIÓN.....	1
2	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	2
2.1	Antecedentes	2
2.2	Objetivos y Componentes	3
3	CONTEXTO AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL.....	4
4	EVALUACIÓN SOCIAL DE LAS ÁREAS POTENCIALMENTE SUJETAS A RESTRICCIONES INVOLUNTARIAS EN EL ACCESO A RECURSOS NATURALES.....	17
5	RIESGOS POTENCIALES DEL PROYECTO	18
5.1	Medidas de Mitigación	19
6	PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL MANEJO DE LAS RESTRICCIONES INVOLUNTARIAS DE ACCESO A RECURSOS NATURALES	19
7	PROCEDIMIENTO.....	19
7.1	Identificación y vinculación de los actores interesados	19
7.2	Construcción del Plan de Acción	20
8	ARREGLOS INSTITUCIONALES	20
9	DIVULGACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	20
9.1	Divulgación	20
9.2	Participación Comunitaria	20
10	GESTIÓN DE PETICIONES Y RECLAMOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.....	21
10.1	Definiciones	21
10.2	Criterios del mecanismo	22
10.3	Socialización del mecanismo.....	23
10.4	Proceso General del Mecanismo.....	23
10.5	Tiempos de respuesta del mecanismo	24

MARCO DE PROCEDIMIENTO PARA EL MANEJO DE RESTRICCIONES INVOLUNTARIAS RELATIVAS AL ACCESO Y USO DE RECURSOS NATURALES

COLOMBIA PROYECTO DE CATASTRO MULTIPROPOSITO (P162594)

1 INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Marco de Procedimiento (MP) para el Manejo de Potenciales Restricciones Involuntarias en el Acceso a los Recursos Naturales, que se podrían registrar como producto de las acciones desarrolladas por el Proyecto de Catastro Multipropósito (CM) y financiadas por el Banco Mundial (BM).

De acuerdo con la política operacional 4.12 del BM sobre Reasentamiento Involuntario, es necesario preparar un conjunto de normas de procedimiento cuando un proyecto pueda provocar "la restricción involuntaria del acceso a zonas calificadas por la ley como parques o zonas protegidas, con los consiguientes efectos adversos para la subsistencia de las personas". Dadas estas circunstancias, la política prevé que "estas personas deberán recibir asistencia en sus esfuerzos por mejorar o restablecer sus medios de subsistencia en una forma que mantenga la sustentabilidad de los parques y las zonas protegidas¹.

No obstante las medidas para salvaguardar los derechos fundamentales de las poblaciones y evitar daños sociales, al igual que daños al medio ambiente, no se debe perder de vista el alcance de un proyecto de catastro multipropósito, que en sí mismo y a priori, no pone en peligro derechos de poblaciones que ya tienen conflictos territoriales en las áreas de especial importancia ambiental.

Por lo tanto, más que salvaguardas, se considera que en el presente documento se dan elementos de advertencia y se hacen claridades acerca de situaciones de hecho y de derecho que puedan redundar en posibles riesgos derivados de la complejidad y conflictividad de la tenencia de la tierra en Colombia.

El Marco de Procedimiento (MP) tiene por objeto establecer el proceso mediante el cual los miembros de las comunidades participarán en (i) la identificación y evaluación social de los impactos que pueden generar las actividades mencionadas, incluida la definición de los pobladores que podrían verse afectados; y (ii) la definición de recomendaciones sobre las medidas de asistencia que se podrían proponer a las autoridades competentes para mejorar los medios de vida y elevar la sostenibilidad ambiental del territorio.

Para las áreas protegidas Colombia, el MP se apoya en el desarrollo e innovación de estrategias de manejo, las que han sido desarrollados en el marco de la "Política de Participación Social en la Conservación"², por Parques Nacionales Naturales de Colombia y adoptadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para redundar en el logro de objetivos de conservación, con la participación de las mismas comunidades involucradas.

El presente MP es un instrumento dinámico que deberá ser adaptado a lo largo vida del Proyecto de CM, de acuerdo con los requerimientos que surjan durante la implementación, de modo tal que se asegure un mejoramiento continuo de su gestión ambiental y social.

¹ Banco Mundial, Manual de Operaciones. Políticas Operacionales. Reasentamiento involuntario, OP 4.12, diciembre de 2001.

² Documento de política adoptado por el Consejo Nacional Ambiental el 24 de agosto de 1999.

2 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

2.1 Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, aprobado mediante la Ley 1753 de 2015, establece en el artículo 104 que “se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. El Gobierno Nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral (...)”.

En seguimiento a este mandato, el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia (CONPES) aprobó en junio de 2016 el documento “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”, el cual propone un plan de acción a ocho años (2016-2023) que contempla cambios estructurales en los aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral actual. Propone igualmente la conformación de una nueva cartografía básica, así como la adopción de procedimientos de barrido predial masivo que permitan resolver de forma ágil y costo-efectiva los problemas de formalización de la propiedad, particularmente en las zonas rurales. Para la implementación del catastro multipropósito se proponen dos fases: (i) piloto del nuevo modelo; y (ii) escalamiento a todo el territorio nacional (2017 y 2023).

De acuerdo con el documento CONPES, en la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios). Así mismo, de un total de 187 municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado, el 79% son, a su vez, municipios que hoy no cuentan con información catastral básica. A lo anterior se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio, no tiene la escala, ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública.

En el escenario de una Colombia en paz, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas. Lo anterior, debido a que esta poderosa herramienta permite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio; y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo. Es, en esa medida, una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos.

Por su parte, en el punto 1.1.9 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP, quedó establecido lo siguiente:

1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de

Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo/género y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios en manos de mujeres, su relación con la tierra y las formas de titulación.

Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.

La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes.

En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.

Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.

La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social.

Incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

2.2 Objetivos y Componentes

El Proyecto Catastro multipropósito tiene como objetivo general apoyar la puesta en marcha de un sistema nacional de catastro multipropósito que contribuya al fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la propiedad ordenamiento territorial y los fiscos en las entidades territoriales y esquemas asociados participantes. Sus objetivos específicos son apoyar: (i) el fortalecimiento de las entidades relacionadas con el catastro multipropósito y la supervisión de la nueva política catastral nacional; (ii) la modernización de los sistemas catastrales de información y gestión; y (iii) la implementación del catastro multipropósito en las entidades territoriales priorizadas.

Componente 1. Fortalecimiento de la institucionalidad catastral. Busca fortalecer la capacidad institucional de las entidades que hacen parte del sistema de implementación del CM a nivel nacional. Financiará las siguientes actividades: (i) definir e implementar un plan de monitoreo, evaluación y coordinación de la política de catastro multipropósito en el marco del sistema nacional de seguimiento de políticas públicas; (ii) definir y/o adaptar los modelos de gestión y planes de fortalecimiento institucional de CM acordes con las responsabilidades que defina la Ley de CM para: DNP, IGAC, SNR, ANT, URT y catastros descentralizados y delegados; (iii) apoyar la reglamentación de la Ley de CM; (iv) diseñar el plan de transición para el relevo de la función catastral del IGAC a la ARC; (v) diseñar los mecanismos de resolución de conflictos que implica la implementación del CM en el país; (vi) revisar y ajustar los estándares, normas y metodologías, incluyendo el modelo de mantenimiento del CM; (vii) estructurar e implementar el registro nacional de reconocedores prediales; (viii) diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación y participación social que acompañará la puesta en marcha del CM a nivel institucional y territorial; (ix) diseñar la estrategia y plan de acción de fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales y esquemas

asociados (ETyA) para el uso del CM para fines fiscales y de planificación territorial; y (x) diseñar la estrategia y plan de fortalecimiento de las capacidades de las ETyA en materia de acceso a la información y uso del CM.

Componente 2. Fortalecimiento de sistemas de información catastral. Este componente busca apoyar la modernización de los sistemas catastrales de gestión de información integrándolos bajo una plataforma tecnológica acorde a los estándares internacionales para sistemas de administración de tierras (LADM-CO) que mejore la identificación, almacenamiento, e intercambio de los datos, incluyendo el acceso público a los mismos. Financiará actividades para: (i) diseñar e implementar en la ARC un sistema único nacional de información catastral multipropósito y su plataforma tecnológica, de acuerdo a las nuevas políticas catastrales y los estándares adoptados; (ii) diseñar e implementar el modelo de articulación e interoperabilidad de los sistemas de información de catastro-registro; (iii) definir y/o adoptar los estándares para la gestión de la información geográfica, incluyendo la estrategia para su implementación; y (iv) diseñar e implementar un observatorio nacional del mercado inmobiliario, incluyendo observatorios a nivel de las ETyA.

Componente 3. Implementación territorial del catastro multipropósito. El objetivo de este componente es apoyar la implementación del catastro multipropósito en las ETyA participantes contribuyendo así a la seguridad en la tenencia, el fortalecimiento fiscal y el ordenamiento territorial de las mismas. En las ETyA participantes se financiarán las siguientes actividades: (i) la conformación del CM que incluye: la elaboración de diagnósticos y caracterización de cada ETyA participante; la recolección y sistematización de insumos de cartografía básica y temática; la implementación de la estrategia de comunicación y participación social; y actividades de barrido predial masivo para el levantamiento, anotación y representación del CM; (ii) el fortalecimiento de la institucionalidad nacional para la formulación e implementación de planes de formalización de la propiedad, que comprende: la definición de tipologías de casos e identificación de rutas para la formalización y/o regularización de la propiedad; y la expedición de actos administrativos y títulos para el registro de aquellas propiedades catalogadas en las tipologías priorizadas; y (iii) el fortalecimiento de las ETyA para el mantenimiento del CM y su uso con fines fiscales y de planificación territorial.

3 CONTEXTO AREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL

En el marco de la implementación del catastro multipropósito y su potencialidad como herramienta para la gestión ambiental, los siguientes temas requieren especial atención:

- Medioambiente y Reforma Rural Integral.
- Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA), especialmente Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, complejos de páramo y humedales.
- Capacidad de los predios de generar servicios ecosistémicos en el marco de la función ecológica de la propiedad como una oportunidad de desarrollo³
- Retos ambientales en el postconflicto - Opciones para el Medio Ambiente

Medioambiente y Reforma Rural Integral. La Reforma Rural Integral (RRI) que presenta el Acuerdo de Paz representa, ante todo, una nueva visión para “alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad”. La RRI se pretende a su vez como un instrumento para conciliar la distribución de tierras fértiles con la conservación de ecosistemas valiosos en un país en que la tierra ha sido uno de los principales factores de disputa. En definitiva,

³ En la actualidad, [los avalúos catastrales] no reflejan la condición real de los inmuebles, ni tienen en cuenta la oferta de servicios ambientales o ecosistémicos que ofrece el territorio. En ese sentido, por ejemplo, la mayor precariedad en información sobre la tierra se presenta precisamente en las zonas más golpeadas por la guerra. De los 187 municipios más afectados, el 80% no dispone de información catastral básica que permita saber sobre la propiedad, uso y explotación ambientalmente sostenible del territorio (Morales, 2017)

la RRI se postula como una oportunidad para definir las obligaciones que implican el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad⁴ bajo una perspectiva de desarrollo sostenible⁵ en el escenario de una Colombia en paz.

Lo anterior se resalta en el punto 1.1.9 y 1.1.10 de la Reforma Rural Integral:

Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra (...)

Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: 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.

En consonancia, el informe La Paz y la Protección Ambiental en Colombia (2017) señala la necesidad de contar con herramientas como el Catastro Multipropósito que le permitan conocer en detalle a los tomadores de decisiones de qué tierras se dispone, de quién son y cuáles son sus usos actuales.

Con el fin de materializar lo expuesto anteriormente, se formula el documento Conpes 3859 que dispone como uno de los propósitos del CM, "contribuir a generar las condiciones para dar sostenibilidad a los procesos de paz territorial, mejorar las capacidades e instrumentos del Estado para priorizar y asignar mejor la inversión pública en las regiones, y garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad, tal como lo establece la Constitución Política Nacional".

En la actualidad, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Alta Consejería para el Postconflicto⁶, se encuentran en la tarea de integrar el Registro Único de Ecosistemas y de Áreas ambientales (REEA) y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) en un inventario de mayor alcance, denominado Registro Único de Áreas de Especial Importancia Ambiental (RUAEIA), que tiene como propósito involucrar de manera más exhaustiva en un inventario aquellas, áreas de mayor relevancia para el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos de la Nación.

Este inventario que está en construcción, representa el más reciente esfuerzo de la institucionalidad colombiana por consolidar un instrumento para el fortalecimiento del SINA⁷, de

⁴ La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. Artículo 58 – Constitución Política Nacional. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999.

⁵ El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Artículo 80 - Constitución Política Nacional), entendiendo esta como el modelo que orienta el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar social de la nación, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (PNGIBSE, 2014).

⁶ Sobre estas recae la atención del sector ambiental, en cabeza del MADS, y de la Alta Consejería para el Posconflicto, en la medida en que el listado de áreas a tener en cuenta para atender los retos de gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos debe hacerse en el marco de la implementación del Acuerdo Final, en cumplimiento de las disposiciones del punto 1.1.10 sobre cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

⁷ Sistema Nacional Ambiental: Conjunto de orientaciones, normas actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales orientados hacia el desarrollo sostenible (Ley 99 de 1993)

cara al postconflicto. Tiene como propósito reunir el conjunto de figuras ambientales requeridas como base para dar cumplimiento a la delimitación de la frontera agropecuaria y al Plan de Zonificación Ambiental Participativa propuesto en el Acuerdo Final (punto 1.1.10⁸), contribuyendo a su vez con la actualización del Sistema de Información Ambiental de Colombia – SIAC⁹.

No obstante, mientras se culmina la construcción de este inventario, no se debe descartar la posibilidad de trabajar con los dos registros mencionados, como están en la actualidad.

Para efectos del presente documento, se entenderán las Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA), listadas en la siguiente tabla, como a los denominados hábitats naturales¹⁰ y los hábitats naturales críticos¹¹, a los que se refieren los lineamientos de la Política Operativa OP- 703.

ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL - AEIA		
Categoría de Ordenamiento Ambiental	Área de Especial Interés Ambiental	Escala de Gestión
SINAP - Áreas del SNPP (Públicas Nacionales)	Parques Nacionales Naturales	Nacional
	Reservas Naturales	Nacional
	Áreas Naturales Únicas	Nacional
	Santuarios de Fauna y Flora	Nacional
	Vías Parque	Nacional
SINAP - Otras Categorías (Públicas y Privadas Nacionales y Regionales)	Parques Regionales Naturales	Regional
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	Nacional
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	Regional
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado	Nacional
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	Regional
	Distritos de Conservación de Suelos	Regional
	Áreas de Recreación	Local
Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Local	

⁸ Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: tiene como propósito delimitar la frontera agrícola [y pecuaria], 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”

⁹ Sistema de Información Ambiental de Colombia: Es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”

¹⁰ Los hábitats naturales son entornos biofísicos donde: (i) las comunidades biológicas de los ecosistemas estén fundamentalmente configuradas por especies de plantas y animales nativos, y (ii) donde la actividad humana no haya modificado esencialmente las funciones ecológicas básicas del área. Los hábitats naturales pueden ser sitios que (i) proporcionen los servicios ecológicos críticos requeridos para un desarrollo humano sostenible (por ejemplo, áreas de recarga de acuíferos, o áreas de sustento pesquero, manglares u otros ecosistemas que ayuden a prevenir o mitigar peligros naturales); (ii) sean vitales para asegurar la integridad funcional de los ecosistemas (como por ejemplo, corredores biológicos, manantiales naturales); (iii) estén dotados de altos niveles de endemismo. Los hábitats naturales pueden presentarse en bosques tropicales húmedos, secos o de bruma; en bosques templados boreales; en zonas arbustivas de tipo mediterráneo; en tierras áridas y semiáridas; humedales de mangle, marismas costeras y otras tierras pantanosas; estuarios; praderas submarinas; arrecifes coralinos; corrientes submarinas; lagos y ríos de agua dulce; ambientes alpinos y subalpinos, incluso campos de hierbas, pastizales y páramos, así como praderas tropicales y templadas. (BID, 2007)

¹¹ Los hábitats naturales críticos son: (i) áreas protegidas existentes u oficialmente propuestas por los gobiernos como tales o sitios que mantienen condiciones que son vitales para la viabilidad de las áreas anteriormente mencionadas; y (ii) áreas no protegidas, pero a las cuales se les reconoce un elevado valor de conservación. Entre las áreas protegidas existentes figuran las reservas que satisfacen los criterios de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas I a VI de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Sitios de Patrimonio Mundial, áreas protegidas bajo la Convención RAMSAR sobre Humedales, áreas núcleo de las Reservas Mundiales de la Biosfera, áreas incluidas en la lista de Parques y Áreas Protegidas de las Naciones Unidas. Áreas no protegidas, pero a las que se les reconoce un alto valor de conservación.

ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA AMBIENTAL - AEIA		
Ecosistemas Estratégicos	Complejos de Páramo	Nacional
	Subpáramos, Nacimientos de Agua, Zonas de Recarga	Local
	Humedales Interiores	Regional
	Sabanas Naturales	Regional

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2017 –no oficial.

Al ver la tabla anterior, se ve que el criterio de selección de las AEIA la constituyen las áreas protegidas de gobernanza pública, privada y comunitaria; del ámbito nacional, regional y local, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP-, además de los ecosistemas estratégicos. No sobra traer la definición del SINAP, como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

El rol de PNNC frente al SINAP es relevante, pues administra las áreas del SPNN, contribuye a la conformación y consolidación del SINAP y coordina e implementa políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Más adelante se especificará cuáles son las autoridades que administran las áreas del SINAP que no constituyen las áreas del SPNN.

Dimensión física de las Áreas de Especial Importancia Ambiental

No solo es importante realizar un registro de estas áreas de especial importancia ambiental; también es necesario delimitar las áreas protegidas que las conforman y definir los ecosistemas estratégicos geográficamente, de tal manera que se reduzca la incertidumbre sobre sus límites físicos y se garantice contar con una representación cartográfica. No obstante, buena parte de estas áreas no cuentan con una adecuada representación cartográfica, o la escala del insumo cartográfico disponible no ofrece la precisión requerida para varios asuntos, por ejemplo, para su incorporación en los instrumentos de planificación territorial y para que las autoridades ambientales puedan ejercer adecuadamente sus funciones.

La dimensión física del CM resulta entonces fundamental¹², ya que, al revisar, actualizar y rectificar los linderos, área y forma de los predios del territorio nacional por medio del barrido predial masivo, se contribuirá con la caracterización a escala detallada de los predios localizados en AEIA y a la identificación de sus traslapes con predios de particulares, colectivos, o del Estado.

Según la figura de ordenamiento, la precisión sobre la escala cartográfica del límite de estas áreas, en términos de su gestión, facilitan o dificultan el manejo de las presiones antrópicas, asociadas a las intervenciones relacionadas con las dinámicas de Uso, Ocupación y Tenencia de la Tierra a las que refiere este documento.

No obstante, para considerar que el aporte del CM es caracterizar los predios que conforman estas AEIA, sea parte integrante de la operación, debe garantizarse, en la medida de lo posible, el concierto y la participación de las distintas instituciones con competencias en la definición física de estas áreas y aquellas encargadas de gestión y manejo de las mismas; así como de considerar las particularidades propias de esta responsabilidad del Estado como una de las finalidades del Catastro Multipropósito. Por esta razón, más adelante se evidencian las competencias de las autoridades ambientales sobre el universo de áreas protegidas.

La existencia de conflictos territoriales o socio-ambientales en Áreas de Especial Importancia Ambiental, en la actualidad responde, a un complejo entramado de dinámicas, donde intervienen

¹² Entre otras, para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (GIBSE).

diferentes actores como campesinos, colonos, grupos al margen de la ley que, en virtud de la práctica de actividades productivas no sostenibles que desarrollan allí, son susceptibles de poner en peligro los bienes y servicios ecosistémicos que proveen estas áreas. Con un Estado débil en zonas de conflicto, la ocupación se hizo con frecuencia de manera espontánea y sin planeación (Morales, 2017). Motivo por el cual el post-acuerdo se presenta como una oportunidad para fortalecer la presencia estatal; y, en este sentido, puede ser visto como una oportunidad para la gestión de la conservación.

No obstante, la relación del CM con la problemática de conflictos territoriales o socio-ambientales en Áreas de Especial Importancia Ambiental, puede generar efectos opuestos. Por un lado, el CM puede contribuir a la identificación de las personas con relaciones tanto formales como informales en estas áreas (usufructuarios, ocupantes y tenedores, poseedores, entre otros) y contribuir al saneamiento de la propiedad en los casos que corresponda, convirtiéndose así en un instrumento fundamental para la gestión y el manejo adecuado de estas áreas. Y en este sentido, el componente material del CM definitivamente realizará importantes aportes al reconocimiento de los sujetos en el territorio.

Por otra parte, el simple levantamiento de información catastral puede generar falsas expectativas relacionadas con el derecho de propiedad que pueden dar lugar a: (i) intervenciones no deseadas sobre el territorio, provocando cambios en los usos del suelo contrario a su vocación de uso o su uso potencial, en especial aquellos relacionados con la deforestación de bosques; (ii) uso y aprovechamiento de recurso hídrico; (iii) extracción de recursos minerales y (iv) uso de químicos en el suelo o el agua.

A continuación, se presentan a manera de ejemplo, dos casos emblemáticos de Áreas de Especial Importancia Ambiental, los cuales presentan problemáticas asociadas tanto a su definición física y delimitación como a conflictos territoriales o socio-ambientales. Es el caso de las áreas pertenecientes a 1) el Sistema de Parques Nacionales Naturales 2) los complejos de páramo.

El caso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)

Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Esa diversidad está representada en 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)¹³ que representan 14'268.224 hectáreas (142,682 km²) de la superficie nacional (marinas y terrestres), donde 11,27% constituye el área continental y 1,5% el área marina, 26 de estas áreas tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes (PNN, 2017).

Es importante señalar la clara protección constitucional que tienen las áreas del SPNN, al ser consideradas por la Constitución Nacional como inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que significa que no son susceptibles de sustracción. Es decir se entiende como la prohibición de desafectación o cambio de uso¹⁴.

La protección de estas áreas de especial importancia ecológica no consiste en “la obligación de garantizar su desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación”.¹⁵ Esto lleva a

¹³ Art 11 Decreto 2372-2010: El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del SINAP y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974. La reserva, delimitación, alindación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde al Ministerio de Ambiente y [Desarrollo Sostenible](#) y, las acciones necesarias para su administración y manejo corresponden a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997. “(...) las áreas o zonas que los integran [refiriéndose a los PNN] no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación” (...) “dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración habilitada por éste”.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T- 666 de 2002.

concluir que la declaratoria de PNN, causa la mutación jurídica de los bienes baldíos, pues en la medida en que se prohíbe taxativamente la adjudicación, los bienes baldíos que eran adjudicables pasan a ser bienes baldíos inadjudicables¹⁶.

No obstante, la propiedad privada no es incompatible dentro de las áreas del Sistema, siempre y cuando sea anterior a la declaratoria y exista un reconocimiento de que los atributos de dichas áreas suponen una restricción frente al derecho de propiedad (en el usus, fructus y abusus), por lo que “en el ejercicio del mismo deben allanarse por completo a las ‘finalidades del sistema’ de parques y a las ‘actividades permitidas’ en dichas áreas”¹⁷. En otras palabras, de acuerdo con lo anterior, el particular que acredite derechos respecto a una porción de área que se encuentre dentro una zona declarada y reservada con fines de conservación, si bien no se le desconoce el derecho que ostenta sobre el respectivo predio, lo cierto es que las actividades que pueda realizar al interior del mismo, se encuentran limitadas y restringidas de conformidad con lo que se establezca en el régimen de usos del área protegida, esto en razón a la obligación del cumplimiento de la función ecológica que debe cumplir la propiedad privada.

En este punto cabe resaltar que existe un régimen especial en cuanto a comunidades étnicas¹⁸ en el Sistema de PNNC, como consecuencia constitucional y normativa, derivada de la sobreposición o “traslape”- de territorios de grupos étnicos con las áreas del Sistema. De forma que la propiedad y la relación territorial de los grupos étnicos no debe confundirse con la el uso, ocupación o tenencia de otras poblaciones o personas. En efecto, las figuras territoriales propias de los grupos étnicos y las áreas protegidas del SPNN parten de una compatibilidad de rango constitucional en cuanto a las calidades de inembargable, imprescriptible e inalienable. Sin olvidar las funciones ambientales que han sido asignadas a los territorios indígenas, en conjunción con el derecho de autodeterminación y la autonomía que gozan para el manejo de sus propios asuntos, lo que incluye el aprovechamiento de los recursos naturales.

Régimen de Usos SPNN

Así las cosas, las actividades que se pueden realizar al interior de las áreas del SPNN, se encuentran limitadas y restringidas de conformidad con lo que se establezca en el régimen de usos del área protegida¹⁹, esto en razón a la obligación del cumplimiento de la función ecológica que debe cumplir la propiedad privada (Artículo 58 Constitución Nacional).

Por su parte, la categoría de Parque Nacional Natural cuenta con distintas limitaciones y régimen de usos, de acuerdo a como se expone en el cuadro siguiente:

¹⁶ Al respecto, se señala que la Ley 160 de 1994 dispone en su artículo 65 lo siguiente:

“(…) No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables.” Y las áreas del SPNN no tienen vocación agropecuaria.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-746 de 2012, entre otras.

¹⁸ El artículo 7 del Decreto 622 de 1977 (unificado en el Decreto 1076 de 2015) hace referencia a los Regímenes Especiales de Manejo en beneficio de la población indígena, hoy extensivos a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por su condición de pueblo tribal reconocida por la jurisprudencia constitucional. (Sentencia C-169 de 2001).

¹⁹ Definición de área protegida: “Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. (Artículo 2 del Decreto Reglamentario No. 2372 del 2010, compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiental de Desarrollo Sostenible 1076 del 2015).

CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	CLASIFICACIÓN	DECLARACIÓN	ACTIVIDADES PERMITIDAS	LIMITACIONES		NORMA (S) QUE LA REGULAN
				DE DISPOSICIÓN(DERECHO REAL)	USO Y DISFRUTE	
Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.	Parque Nacional.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.	Son: Inalienables: Sustraídos del comercio. Inembargables: No pueden ser objeto de medidas de embargo. Imprescriptibles : No proceden los juicios de declaración de pertenencia. Inadjudicables. Restricción a la adjudicación de baldíos.	Se encuentra prohibida : - Caza. - Pesca. - Actividades agropecuarias o industriales. - Actividades ganaderas o agrícolas distintas a las del turismo. - Actividades mineras y petroleras. - Todas las que no están permitidas	Constitución política de Colombia- Art 63- Ley 2ª de 1959 Ley 685 de 2001 Decreto Ley 2811 de 1974. Decreto 622 de 1977 Compilado en el Decreto 2372 de 2010
	Reserva Natural.					
	Área natural Única.					
	Santuario de Flora.					
	Santuario de Fauna.					
Vía Parque.						

Como se deduce del cuadro anterior, si bien se disponen una serie de actividades permitidas al interior de las áreas del SPNN, lo cierto es que la posibilidad de realizar estas actividades en determinada zona del área protegida, dependerá del ejercicio de zonificación que se realice en el Plan de Manejo²⁰. Ahora bien, se recuerda que el uso sostenible planteado en la ley²¹, no es permitido en las áreas del SPNN.

Dado que existe un régimen de uso que limita las actuaciones dentro de las áreas del SPNN gracias a la estricta protección constitucional ambiental de que gozan las mencionadas áreas, la presencia de habitantes que no acatan las actividades permitidas, puede culminar en conflicto. Por ende, la atención, manejo y resolución de las problemáticas asociadas a situaciones de conflictos territoriales o socio-ambientales, denominados en PNNC como “Uso, Ocupación y Tenencia”, requieren de iniciativas integrales de Estado, y por ende, de la óptima coordinación, concurrencia y subsidiariedad de acciones de las distintas entidades del Estado, cada cual según su ámbito de actuación y competencias.

Según lo ha establecido la institucionalidad competente (PNN, 2015) la ocupación y uso de las áreas de Parques Nacionales Naturales, con las consecuentes actividades agrícolas, pecuarias e incluso industriales que conllevan, se han convertido en una de las mayores amenazas a la conservación

²⁰ Así como lo disponen los artículos 34 y 35 del Decreto 2372 de 2010 (recogido en el Decreto Único 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible).

²¹ Artículo 35 del Decreto 2372 de 2010 (recogido en el Decreto Único 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible)

de la riqueza natural y cultural y, al mantenimiento de la oferta de bienes y servicios ecosistémicos en estos lugares.

Buena parte de estas ocupaciones y asentamientos se han dado por la disputa entre diversos actores por la tenencia de la tierra y por el conflicto armado, los que se han reflejado en: invasiones, desplazamientos de población campesina, comunidades indígenas y negras al interior de las áreas, con la consecuente ampliación de hecho de la frontera agrícola. Lo anterior conlleva a la tala, la implementación de sistemas agropecuarios, la realización de infraestructuras y construcciones ilegales, adjudicaciones de baldíos erradas por no tener en cuenta la normatividad de las áreas y, al asentamiento de población en áreas que han sido jurídicamente sustraídas del mercado; así como a una dificultad por parte del Estado para atender a esta población, por encontrarse ubicada en territorios en donde no es factible llegar con servicios básicos, generando fuertes impactos ambientales y una tensión con los derechos de estos grupos poblacionales (PNN, 2015).

En relación con la tenencia de la tierra, las situaciones de uso, ocupación y tenencia al interior del SPNN responde a diferentes tipos de situaciones y tipologías, que comprenden desde propiedad privada consolidada, pasando por la ocupación indebida de bienes baldíos de la Nación, hasta el uso no permitido de los recursos naturales. Si bien la normatividad comprende una serie de procedimientos en pro del saneamiento de la propiedad estatal, la aplicación de los mismos ha resultado compleja, por razones de índole jurídica, social, política y económica.

Sin ahondar en este aspecto, vale la pena resaltar que frente a muchos de los conflictos producidos por la realización de actividades que generan impacto al interior de las áreas del SPNN, la entidad carece de la competencia y el presupuesto para dar soluciones integrales que permitan la reubicación de las personas que realizan dichas actividades pues, es una facultad de la Agencia Nacional de Tierras y como se sugirió en el inicio del presente documento, la solución integral requiere de la concurrencia de las entidades Estatales. Esto aunado en ocasiones, a que los ecosistemas no responden a jurisdicciones o límites político administrativos, por lo que varias áreas integrantes del SPNN se ven afectadas por actividades o impactos que se realizan por fuera de su delimitación, ante lo cual, Parques Nacionales Naturales no tiene la capacidad jurídica, y por ende administrativa y presupuestal, para contrarrestar dichas circunstancias.

Tal vez por lo anterior, PNN caracterizó a casi 1.447 familias y 4.476 personas que habitan y realizan actividades no permitidas en las áreas protegidas.

Estrategias ante la problemática de uso, ocupación y tenencia

PNNC en el marco de sus competencias, ha venido desde años atrás explorando, desarrollando e innovando en estrategias de manejo en las áreas que permitan avanzar hacia el logro de objetivos de conservación con la participación de las mismas comunidades involucradas. Tal es el caso de la Política de Participación Social en la Conservación de 2001, gracias a la que la entidad viene desarrollando una iniciativa de restauración de zonas degradadas a partir del trabajo con los campesinos ocupantes, la ya se ha consolidado desde el punto de vista técnico de la metodología de intervención, como desde el acuerdo político de criterios para el trabajo conjunto con campesinos. Esta iniciativa se convirtió en una Línea Estratégica de Manejo, denominada Restauración Ecológica Participativa, que se desarrolla en el marco de las actividades permitidas en la Constitución y en la ley para las áreas del Sistema y, cuyo Protocolo finalmente se adopta en la Resolución No. 247 del 7 de noviembre de 2007 de la Dirección General de Parques Nacionales. Adicionalmente, PNN ha creado lineamientos e instrumentos normativos encaminados a facilitar la problemática.

A pesar de los avances, no obstante la mencionada línea estratégica no ha sido suficiente y, con el fin de contar con la participación de los actores en la solución directa a la problemática de Uso, ocupación y tenencia, se integró la Mesa de Concertación Nacional entre organizaciones campesinas e instituciones del Estado para la formulación y gestión de la política pública participativa

para la solución de los conflictos territoriales en áreas del sistema de PNN²², a través de la cual se han adelantado acciones como las siguientes:

- Instalación de mesas locales con campesinos²³
- Realización de estudios de títulos de los predios que hacen parte de las áreas protegidas con base en la información oficial IGAC y la precisión de límites²⁴.
- Inician compromisos para frenar la deforestación²⁵.
- Gestión para la recuperación y restauración de los servicios ambientales en las AP que incluyen, por ejemplo, estrategias de complementariedad entre PNN y ZRC, en las zonas con función amortiguadora.
- Realización de propuestas para que las acciones de restauración ecológica y protección ambiental pueden generar oportunidades económicas e incentivos a la conservación.
- Formulación de actividades de ecoturismo comunitario.
- Búsqueda de recursos para Compra de predios al interior de los PNN.
- Se ha propugnado por el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.

A manera de conclusión en este tema, dentro de este contexto, el CM cobrará una especial importancia en las áreas protegidas que presentan problemáticas de uso, ocupación y tenencia.

Declaración de nuevas áreas del SPNN

La Declaración de nuevas áreas es otro escenario donde el CM será una herramienta de primer orden para dar información y tomar decisiones Estatales. También se menciona en el Marco de Procedimiento –MP- del presente documento, pues puede implicar reasentamientos de población, pero de carácter voluntario por parte de las comunidades colonas o campesinas, cuya concreción depende de la concurrencia de varias instancias estatales.

Hay que tener en cuenta que a la fecha se están llevando a cabo procesos de declaratoria de nuevas áreas en el SPNN en Cinaruco y San Lucas.

El procedimiento para la declaratoria de nuevas áreas del SPNN, obedece al cumplimiento de una ruta establecida por la Resolución No. 1125 del 11 de mayo del 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-, la cual adoptó el documento denominado “Ruta para la declaratoria de áreas protegidas públicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP”, dentro de las que está el SPNN.

Este documento señala las actuaciones que deben realizar las autoridades ambientales para la declaratoria, involucrando los principales elementos de las dimensiones biofísica, socioeconómica y cultural, de manera que se logren objetivos de conservación específicos y estratégicos.

De esta manera, la ruta declaratoria está compuesta por tres fases:

- * **“Fase I de preparación, en la cual a partir de la identificación de las prioridades de conservación se da a conocer la iniciativa a los actores estratégicos”.** En esta etapa se hace un estado del arte de los actores estratégicos y sus sistemas productivos y culturales, para conocer los diferentes intereses en el proceso de declaratoria. En este espacio se lleva a cabo un primer análisis de la propuesta de conservación en relación con

²² Conformada por entidades como INCODER, UPRA, DANE, MADS, SNR, IGAC y por supuesto PNN.

²³ Aprestamiento, gestión, acompañamiento e instalación de mesas locales en Paramillo, Sumapaz, Farallones, La Paya, Sierra Nevada de Santa Marta y el Cocuy.

²⁴ Precisión de límites para Isla de Salamanca, Corales del Rosario, Flamencos, Otún Quimbaya, Bahía Portete, Acandí, Corales de Profundidad.

²⁵ Conforme a los acuerdos hechos por el país en la COP 21, que implican cero deforestación a 2030.

las comunidades campesinas, territorios de grupos étnicos, sectores productivos y otros que tengan interés en la zona. Este componente debe generar canales de comunicación con los diferentes actores, a partir de la participación activa en el proceso.

- * **Fase II de aprestamiento, en la que se recopila toda la información, se delimita y se categoriza el área.** Aquí se hace la caracterización de los actores comprometidos en el área a proteger y es el momento para que la autoridad ambiental determine las limitantes para su protección. Se aconseja elaborar una “agenda conjunta de trabajo” que integre a los actores comprometidos en el área, para establecer acuerdos e instancias de coordinación. De manera adicional, en esta fase se analiza la información que sustenta los criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales, lo que va a constituir la base técnica y el análisis de la propiedad, sectorial y jurídico. Estos estudios y estos análisis activan rutas de saneamiento de las áreas, según las tipologías encontradas. Si es ocupación de bienes baldíos de la Nación, se le da traslado a las autoridades agrarias, quienes serán las competentes para adelantar los procesos respectivos. Si hay propiedad privada, la autoridad ambiental podrá adquirir el bien, dependiendo de sus recursos, o proceder a la afectación registral del mismo, conforme a la categoría de áreas que se designe. Se podrán igualmente adquirir las mejoras debidamente registradas. En el marco de las compensaciones por pérdida de biodiversidad, la autoridad ambiental hará un análisis del bien o mejora a recibir como compensación.

- * **Fase III de declaratoria, que culmina el proceso mediante la elaboración del documento síntesis y declaratoria**”. En esta fase se elabora el acto administrativo de declaratoria, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y posteriormente, se envía a Parques Nacionales Naturales de Colombia para su respectivo registro en el “Registro Único Nacional de Áreas Protegidas –RUNAP”²⁶.

A manera de contexto, se menciona que con base en la misma ruta antes descrita, se declaran las áreas protegidas públicas del SINAP, que son las siguientes:

- Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales
- Las Reservas Forestales Protectoras
- Los Parques Nacionales Regionales
- Los Distritos de Manejo Integrado
- Los Distritos de Conservación de Suelos
- Las Áreas de Recreación.

Se exceptúa de esta ruta, el área protegida privada, cuya categoría es la Reserva Privada de la Sociedad Civil.

En cuanto a la autoridad ambiental competente para hacer la declaratoria, la tienen respectivamente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la declaración de:

- Las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia,
- las Reservas Forestales Protectoras de carácter nacional y,
- Los Distritos de Manejo Integrado de carácter nacional

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, incluidas las de Desarrollo Sostenible la declaración de:

- Las Reservas Forestales Protectoras de carácter regional,
- Los Parques Nacionales Regionales,

²⁶ Artículo 24 del Decreto 2372 del 2010

- Los Distritos de Manejo Integrado de carácter regional,
- Los Distritos de Conservación de Suelos y,
- Las Áreas de Recreación.

Régimen de uso y administración de otras categorías de áreas protegidas del SINAP

A manera de contexto general, para tener claro el régimen de uso no sólo del SPNN, sino de las demás áreas protegidas del SINAP, brevemente se acotan las categorías y sus usos. Además se aclara la autoridad ambiental competente de su administración, con el fin de que el Proyecto de CM, en el momento de acercarse a estas figuras, sepa a quien dirigirse.

CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	ADMINISTRACION	ACTIVIDADES PERMITIDAS	LIMITACIONES		NORMA (S) QUE LA REGULAN
			DE DISPOSICIÓN (DERECHO REAL)	USO Y DISFRUTE	
Las Reservas Forestales Protectoras Nacionales o Regionales	Las CAR. Para las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, su administración se realiza con base en los lineamientos establecidos por el MADS	Actividades de Conservación, investigación, educación y uso sostenible. Uso sostenible referido a la obtención de frutos secundarios del bosque.	Inadjudicables. Restricción a la adjudicación de baldíos.	En las reservas protectoras Nacionales, las actividades mineras. Todas las que no están permitidas.	Ley 2a de 1959 Decreto Ley 2811 de 1974 Decreto 2372 de 2010
Los Parques Naturales Regionales.	Las CAR	Las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.	Son: Inalienables: Sustraídos del comercio. Inembargables: No pueden ser objeto de medidas de embargo. Imprescriptibles: No proceden los juicios de declaración de pertenencia.	Se encuentra prohibidas: Actividades mineras. Las que determine la zonificación Todas las que no están permitidas.	Constitución Política de Colombia -Art. 63 Ley 99 de 1993 Ley 685 de 2001 Decreto 2372 de 2010.
Los Distritos de Manejo Integrado Nacionales o Regionales	La administración está en cabeza del MADS y podrá ser ejercida mediante delegación a PNN o a otra autoridad ambiental; la administración de los distritos del ámbito regional le corresponde a las CAR que hayan adelantado el respectivo proceso de declaratoria.	Uso sostenible ²⁷ , preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.	Ninguna	De acuerdo a la zonificación que se realice. Todas las que no están permitidas.	Decreto Ley 2811 de 1974. Decreto 2372 de 2010
Los Distritos de Conservación de Suelos. Regional	Las CAR que hayan adelantado el proceso de declaratoria	Actividades que permitan la recuperación de los suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos.	Ninguna	De acuerdo a la zonificación que se realice. Todas las que no están permitidas.	Decreto Ley 2811 de 1974 Decreto 2372 de 2010

²⁷ El uso sostenible: Comprende todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para la categoría. Sin embargo, su viabilidad o no, dependerá de la respectiva zonificación y regulación establecida en el Plan de Manejo del área protegida en particular.

CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	ADMINISTRACION	ACTIVIDADES PERMITIDAS	LIMITACIONES		NORMA (S) QUE LA REGULAN
			DE DISPOSICIÓN (DERECHO REAL)	USO Y DISFRUTE	
Las Áreas de Recreación.	Las CAR que hayan adelantado el proceso de declaratoria	Actividades de restauración, uso sostenible, conocimiento, recreación, deporte y disfrute.	Ninguna	<p>Actividades que no tengan como objetivo la investigación, la educación o el deporte.</p> <p>De acuerdo a la zonificación que se realice.</p> <p>Todas las que no están permitidas.</p>	Decreto Ley 2811 de 1974 Decreto 2372 de 2010
Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.	Corresponde a la iniciativa del propietario del predio.	<p>Actividades de uso sostenible, conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas, la protección, el control y la revegetalización o enriquecimiento con especies nativas.</p> <p>Actividades de recuperación de poblaciones de fauna nativa.</p> <p>El aprovechamiento maderero doméstico y el aprovechamiento sostenible de recursos no maderables.</p> <p>Educación ambiental, recreación, ecoturismo, investigación básica y aplicada</p> <p>Formación y capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente, la producción agropecuaria sustentable y el desarrollo regional.</p> <p>Producción o generación de bienes y servicios ambientales directos a la reserva e indirectos al área de influencia de la misma.</p>	Ninguna	<p>Usos insostenibles.</p> <p>Incumplir las normas sobre protección, conservación ambiental y manejo de los recursos naturales.</p> <p>Actividades que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural.</p> <p>Y todas las que no están permitidas.</p>	Ley 99 de 1993 Decreto 1996 de 1999 Decreto 2372 de 2010

El caso de los páramos y los complejos de páramos

Los páramos son uno de los ecosistemas más vulnerables y amenazados del norte de Sudamérica y el neotrópico²⁸. Considerados como islas continentales, poseen una reducida área en relación con

²⁸ El páramo es un ecosistema tropical de montaña único por los servicios ambientales que presta, dentro de los que se destacan la regulación y conservación del recurso hídrico. En ellos nace un gran número de quebradas y ríos. Son pocos los países que tienen el privilegio de contar con biomas tan valiosos. En el continente americano sólo Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Costa Rica tienen páramos tropicales, de los cuales la mayoría se ubican sobre la cordillera de los Andes (Greenpeace, 2013)

otros ecosistemas de la región, lo que los hace muy frágiles a los efectos globales del cambio climático y a la actividad humana (Greenpeace, 2013).

Los ecosistemas de páramo en Colombia abarcan 29.061,3 km², equivalentes apenas al 2.5% del territorio continental, y sin embargo representan el 50% de los ecosistemas de páramo del mundo. A pesar de su importancia, se calcula que el 15% (550 Km²) de la vegetación nativa de los 36 complejos de páramo del país ha sido reemplazada por otro tipo de coberturas de la tierra, principalmente por pastos y cultivos (226 Km²)²⁹ lo que evidencia la importancia de protegerlos.

Delimitación de páramos. En virtud de lo anterior, desde el año 2010 se han venido profundizando las políticas dirigidas a la conservación de los páramos y de los beneficios asociados a los mismos. Por una parte, la reforma del Código Minero (hoy declarado inexecutable) prohibió el desarrollo de actividades mineras en los ecosistemas de páramo, decisión que luego fue ratificada y ampliada a toda actividad agropecuaria por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Se generó así la necesidad de contar con referentes cartográficos unificados para hacer efectivas dichas determinaciones, así como de realizar estudios técnicos que dieran cuenta de los aspectos económicos, sociales y ambientales necesarios no sólo para la identificación y delimitación de estos ecosistemas, sino también para la gestión integral de su biodiversidad (IAvH, 2017).

A raíz de la actualización de la Política Nacional de Biodiversidad y la expedición de la Ley 1450 de 2011, se entregó al Instituto Alexander von Humboldt la responsabilidad de delimitar los páramos a una escala detallada (1:25.000)³⁰; en la actualidad, se han delimitado 30 de los 39 complejos de páramos que hay como meta. Sin embargo, la identificación de todos los límites no se ha culminado por: (i) La identificación del límite inferior de los ecosistemas paramunos, así como su contraparte, el límite superior de los bosques andinos, no sigue un modelo general que pueda ser aplicado como regla única en todo el país, y (ii) las condiciones climáticas, de humedad, exposición a vientos, radiación solar, suelos y geoformas, historia biogeográfica, así como las múltiples trayectorias de uso de los ecosistemas de alta montaña en los diferentes sistemas cordilleranos colombianos, hacen que la tarea de identificación de estos posibles límites sea compleja y requiera una visión multidisciplinaria (IAvH, 2013).

Pero a pesar de las complejidades, la delimitación física de los páramos representa un instrumento indispensable para la gestión y manejo de estos territorios, por las siguientes razones: (i) La delimitación del límite inferior de los páramos es fundamental para la defensa de estos frágiles ecosistemas frente a actividades que, como la minería, pueden atentar en contra de su equilibrio³¹; (ii) La delimitación precisa y detallada a nivel técnico y cartográfico³², que permita definir sus linderos, permite a las autoridades ambientales regular las actividades que allí se desarrollan y generar acciones de gestión y manejo; (iii) La identificación y delimitación de los páramos del país, permite a las autoridades ambientales fijar reglas para su protección y manejo.

²⁹ La introducción de especies exóticas, especialmente cultivos forestales, alcanza ya los 30 Km². (SIAC, 2017).

³⁰ Lo cual ha dado lugar a una serie de importantes publicaciones e investigaciones, por ejemplo: La Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Páramos de Colombia (2011) donde se han identificado un total de 2'906.137 ha de ecosistemas paramunos; Visión Socio-ecosistémica de los páramos y la alta montaña; memorias de definición de criterios para la delimitación de páramos (2013); el Atlas de páramos de Colombia (2013); y más recientemente Insumos para la Delimitación Técnica de Páramos y Humedales. De acuerdo con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Adicionalmente, el IAvH es el responsable de producir la cartografía de referencia para la identificación y delimitación de los páramos del país, la cual permitirá a las autoridades ambientales fijar reglas para su protección y manejo.

³¹ El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010, establece como zonas de exclusión minera a las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, páramos y humedales.

³² Capaz de reconocer los factores biofísicos y socioeconómicos particulares de cada páramo o complejo de páramos.

Conflictos Territoriales o socio-ambientales en páramos y situaciones de Uso, Ocupación y Tenencia en Páramos traslapados con PNN.

En los complejos de páramos existen 46.700 hectáreas degradadas producto de la expansión de la frontera agropecuaria, especialmente para el cultivo de papa y ganadería³³. De conformidad con lo anterior, el Instituto Alexander von Humboldt (2014) ha señalado la necesidad de incluir en la lista de criterios para la delimitación de los páramos, temas como el régimen de propiedad y los usos y tenencia de la tierra.

A pesar de lo anterior, no existe información específica sobre la población de alta montaña y los páramos en Colombia. Aunque existen datos de población para el caso de los municipios cuyo territorio se encuentra mayoritariamente en tierras altas³⁴, los censos oficiales de población no dan cuenta del tamaño, estructura, composición, distribución y dinámica de las poblaciones humanas en los páramos (IAvH, 2013). Tampoco existe información sobre el uso que estas personas están dando al territorio.

La definición física de los páramos es un reconocimiento a la gran importancia de estos ecosistemas para la sociedad, y una medida de primera necesidad para la efectividad de los mecanismos vigentes para su protección. La precisión de sus límites y su incorporación a los procesos de planificación y gestión territorial y sectorial, permite un mejor manejo de los servicios ecosistémicos paramunos del país y representa al mismo tiempo una herramienta fundamental para la gestión de los riesgos, impactos y conflictos que se presentan en territorios de páramo.

4 EVALUACIÓN SOCIAL DE LAS ÁREAS POTENCIALMENTE SUJETAS A RESTRICCIONES INVOLUNTARIAS EN EL ACCESO A RECURSOS NATURALES

En Colombia el ordenamiento ambiental del territorio y el ordenamiento social de la propiedad rural, ha sido un objetivo de la política de administración de los recursos naturales que data desde la Ley 200 de 1936, dando origen a las primeras reservas forestales en cuencas abastecedoras y a un marco normativo de los programas de reforma agraria hasta la actualidad. Desde entonces, el ordenamiento territorial ha buscado ser una herramienta para el uso y ocupación sostenible del suelo, que regula un acceso condicionado a los recursos en espacios geográficos delimitados. Este carácter regulatorio ha estado justificado por los beneficios presentes o futuros que recibe el común de la sociedad al manejar tales espacios.

En este contexto y después de más de 80 años de evolución normativa, hoy existen grandes superficies demarcadas, concentradas o continuas, con diversos tipos de limitación, que buscan resguardar áreas con determinantes ambientales nacionales y regionales de ordenamiento. Sin embargo, en ese período el crecimiento demográfico de la población, la economía, los conflictos sociales, los poderes de hecho, los cultivos con fines ilícitos, las situaciones de baja gobernabilidad, generadas por el conflicto armado interno, así como los conflictos sobre los derechos sobre la tierra y el territorio, han avanzado en algunas áreas del territorio nacional.

El desplazamiento, la ocupación, colonización, inseguridad jurídica de la propiedad, y acaparamiento de tierras con bosques, se ha diseminado con un efecto de borde sobre las fronteras de las grandes áreas forestales reservadas, estratégicas o protegidas por diversas figuras e instrumentos de ordenamiento, reproduciendo nuevos conflictos tanto de uso del suelo como de tenencia. Sin embargo, tal efecto podría ser contenido si se gestiona la estabilización de esos pobladores que son

³³ Esto ocurre por diferentes razones, entre las cuales vale la pena resaltar el hecho de que en Colombia todavía es más rentable desarrollar una actividad productiva que conservar un terreno al que no se le reconoce ningún valor económico transable (CONPES 3859, 2016, p. 23) y también que las normas agrarias exigen la explotación económica de los terrenos baldíos para que estos puedan ser titulados (Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios).

³⁴ Por ejemplo, en ciertas zonas de los departamentos de Boyacá y Nariño, por mencionar algunos.

dinámicos, con programas de catastro y formalización de tenencia, alineados con un desarrollo rural sostenible comprometido con el cierre de frontera agropecuaria y la abolición de la deforestación. En ese sentido el objetivo central es alinear las políticas de ordenamiento social de la propiedad con las de ordenamiento territorial.

Los procesos y procedimientos del Catastro Multipropósito deberán considerar entre otros, los siguientes principios:

- Respetar y observar la legislación agraria, étnica y ambiental colombiana;
- Fomentar la amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información de tenencia de la tierra, de manera tal que los asuntos de orden catastral y de regularización de la tenencia de las tierras, que tengan que ver con las comunidades rurales, cuenten con la participación de sus integrantes; y
- Velar por la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y de las mujeres rurales, mediante: i) la identificación y vinculación de los actores comunitarios, bajo un enfoque diferencial étnico y de género; y ii) una estrategia de participación de los diferentes actores comunitarios.

5 RIESGOS POTENCIALES DEL PROYECTO

El Catastro Multipropósito constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones en procesos de planificación, gestión ambiental y reglamentación del uso del suelo a escala detallada, así como información de referencia para la conservación, preservación y protección del patrimonio ecológico y cultural.

En la formulación del Proyecto, se identificó, de manera preliminar, que si bien el Proyecto presenta un gran potencial para generar impactos socio-ambientales positivos, también conlleva riesgos derivados de la alta complejidad y conflictividad de la tenencia de la tierra en un país megadiverso en términos de biodiversidad, pluriétnico y multicultural, con uno de los conflictos armados más largos del mundo y ahora en proceso de implementación del Acuerdo Final para la Paz o post-acuerdo³⁵. Entre los riesgos identificados, se destacan:

- La definición física de las figuras de Ordenamiento Ambiental del país cuenta en su mayoría con insumos cartográficos a escala 1:100.000, lo que en términos de precisión cartográfica para efectos catastrales supone un inconveniente para el levantamiento, representación e inscripción de los Derechos, Restricciones y Responsabilidades (DRR) de aquellos predios que se encuentran sobre los límites de las áreas protegidas con ámbito de gestión nacional o regional.
- Algunas áreas protegidas con ámbito de gestión nacional o regional, no se encuentran representadas en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), situación que logra de manera positiva solventarse, pues sí se encuentran registradas en el RUNAP. Sin embargo sería deseable corregir la omisión en el SIAC.
- El desconocimiento por parte de los operadores de los procesos de Uso, Ocupación y Tenencia que adelantan autoridades ambientales como PNNC en áreas de su jurisdicción, puede poner en peligro procesos sociales de esta institución y afectar negativamente los acuerdos de gestión y manejo que se hayan establecido con las comunidades, provocando además cambios indeseados en el uso del suelo.

³⁵ De manera preliminar se identificaron riesgos y desafíos en la delimitación y registro de los siguientes tipos de predios: (i) Resguardos indígenas y territorios de comunidades negras, especialmente aquellos que se encuentran todavía en proceso de reconocimiento o que han sido ocupados o despojados; (ii) Tierras despojadas o abandonadas en el marco del conflicto armado que todavía no han sido restituidas a sus legítimos propietarios; (iii) Tierras baldías en proceso de adjudicación, de predios fiscales urbanos ocupados con viviendas de interés social y de tierras privadas en proceso de titulación a nombre de sus actuales poseedores de bajos recursos en el marco de la Ley 1728 de 2014; (iv) Áreas protegidas y Hábitats Naturales Críticos que se encuentran sin título de propiedad o con deslindes sin finalizar o actualizar.

5.1 Medidas de Mitigación

Para mitigar dichos riesgos, el Proyecto CM incorporará las siguientes actividades:

- Discutir estándares, metodologías y procedimientos para adelantar el inventario catastral en las áreas del SPNN, en coordinación con Parques Nacionales Naturales; para las áreas protegidas con ámbito de gestión regional, se haría en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a su jurisdicción por ser de su competencia.
- Las entidades ejecutoras del CM en coordinación con la autoridad ambiental respectiva, socializarán a las comunidades y demás actores relevantes las metodologías y procedimientos a desarrollar en las áreas protegidas nacionales y regionales para el levantamiento de la información catastral.
- Dar a conocer la nueva normatividad en materia de formalización de tenencia de la tierras y ordenamiento social de la propiedad (Decreto Ley 902 de 2017) y las demás normas que sobre el tema se expidan, que establece que la titulación de las tierras está sujeto al cumplimiento del uso reglamentado del suelo, definido por los determinantes ambientales y de ordenamiento territorial, en coordinación con la Autoridad de Tierras. (ANT)

6 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL MANEJO DE LAS RESTRICCIONES INVOLUNTARIAS DE ACCESO A RECURSOS NATURALES

- Cumplimiento de la normatividad vigente de todas las áreas AEIA.
- Verificación de la presencia de comunidades, poblaciones o asentamientos dispersos en las áreas objeto de ordenamiento.
- Promoción de mejores medios de vida y de la sostenibilidad ambiental del territorio.
- Coordinación intersectorial e intergubernamental para el proceso del CM.

7 PROCEDIMIENTO

El procedimiento para el manejo de restricciones involuntarias de acceso a los recursos naturales contempla dos etapas:

- I. Identificación y vinculación de los actores interesados en los procesos financiados por el Proyecto en las áreas EIA.
- II. Identificación y evaluación social de los impactos potenciales que pueden generar las actividades del proceso del CM.

7.1 Identificación y vinculación de los actores interesados

El reconocimiento de los pobladores y usuarios, la identificación de las distintas formas de ocupación-transformación presentes en las áreas y la vinculación del conjunto de organizaciones sociales que tienen relación con estos territorios, son consustanciales al proceso en mención.

Para facilitar la identificación de los pobladores y usuarios de las distintas áreas, la iniciativa se apoyará en las alcaldías municipales y en los instrumentos locales que emplean las distintas dependencias (gobierno, salud, educación) para canalizar los servicios públicos, así como en las autoridades ambientales competentes.

A su vez, se promoverá la vinculación de los distintos actores de modo tal que participen en todas las etapas de los procesos. Para tal fin, se conformarán mesas de trabajo con las autoridades ambientales y territoriales y con las agencias gubernamentales que respaldan cambios en el uso del suelo. De la misma manera, se programarán y llevarán a cabo ejercicios de intercambio de información y concertación con las organizaciones sociales y grupos étnicos si los hubiere, que

poseen estrecha relación con los territorios vinculados. Los mecanismos específicos serán convenidos con las autoridades territoriales y ambientales y étnicas cuando fuere el caso.

7.2 Construcción del Plan de Acción

El Plan de Acción procede exclusivamente para aquellos casos en los cuales se prevea las acciones impulsadas por el Proyecto que darán lugar a restricciones involuntarias inevitables. De ser necesario, se evaluarán opciones para reducir al mínimo y mitigar las consecuencias de un posible reasentamiento involuntario.

8 ARREGLOS INSTITUCIONALES

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y las Corporaciones Autónomas Regionales, en coordinación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) son los encargados de divulgar, capacitar a las autoridades competentes, orientar la puesta en marcha y hacer seguimiento al cumplimiento de las normas y de las rutas establecidas para el manejo de las restricciones involuntarias de acceso a recursos naturales. Para lo cual el DNP como coordinador de la política citará previamente a las entidades involucradas, con el fin de definir la participación activa de cada una.

Las medidas de mitigación de los eventuales efectos adversos se harán efectivas en los municipios priorizados del Catastro multipropósito que cuenten con áreas nacionales o regionales protegidas.

9 DIVULGACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

9.1 Divulgación

Como parte de la preparación del Proyecto, el presente MP estará disponible en las páginas web del Departamento Nacional de Planeación, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y Agencia Nacional de Tierras – ANT- para consulta de todos los interesados. Además, será distribuido entre las autoridades territoriales que tienen jurisdicción en el área de implementación del Proyecto y otros actores clave. El proceso deberá incluir también una instancia de participación con las autoridades de los territorios étnicos presentes en el área de implementación del Proyecto.

El MP se actualizará en la medida en que sea necesario en base a los comentarios y/o sugerencias que puedan surgir del proceso mencionado arriba o cuando se identifiquen nuevas circunstancias que así lo ameriten.

9.2 Participación Comunitaria

El Banco considera que la participación efectiva de la población en todos los procesos y decisiones que les afecten o puedan afectarlas es tanto un derecho como un requisito indispensable para garantizar la implementación exitosa del Proyecto. Los procesos de involucramiento temprano y continuo de la población y las comunidades ofrecen a las personas y comunidades la oportunidad de expresar sus opiniones, preocupaciones, dudas y recomendaciones, al tiempo que permiten aclarar malentendidos y falsas expectativas sobre el propósito y el alcance del proceso de gestión de catastro multipropósito. Con este fin, en cada una de las agrupaciones de entidades territoriales que comparten características similares desde un punto de vista de gestión catastral que sean definidas deberán contar con una Plan de Socialización y Participación Ciudadana basado en los siguientes principios y lineamientos:

En cada uno de las agrupaciones en los que se implementará el CM, se debe adelantar un proceso de socialización e involucramiento de la población y otros actores clave. En aras de prevenir impactos negativos derivados de la implementación del Catastro multipropósito, así como para favorecer la participación adecuada y en condiciones de equidad, es necesario adelantar un análisis situacional en cada agrupación territorial que permita caracterizar de manera adecuada a los actores territoriales y sus dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas, haciendo visibles los factores de tensión y cohesión entre los mismos.

Dicho análisis situacional, que consta de cuatro pasos: i) Lectura de la situación, ii) Análisis de actores, iii) Análisis de impactos y opciones, iv) Análisis de riesgos y opciones y, por último, v) seguimiento, deberá orientar la definición de las estrategias y acciones del plan de participación, procurando potenciar los factores cohesionadores y mitigando o, al menos, no agudizando las tensiones identificadas en el marco de su relacionamiento y participación en el Proyecto.

Se recomienda que la metodología a ser implementada para tal fin contemple instrumentos pedagógicos y comunicativos idóneos, así como una convocatoria amplia que incluya, entre otros, a las personas, las comunidades, las organizaciones campesinas, los actores del sector productivo y las instituciones públicas las autoridades étnicas, las Juntas de Acción Comunal, líderes sociales, dueños de los predios o interesados, según el caso. Particularmente importante, es la vinculación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, y la Agencia Nacional de Tierra -ANT, para resolver inquietudes.

Cada encuentro deberá ser debidamente registrado en actas y es recomendable una estrategia de documentación audiovisual del proceso que pueda servir para mostrar el potencial del plan de socialización en otros territorios y para que las comunidades puedan replicarlo internamente y seguir de cerca el proceso. Para propósitos de la socialización se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas, y se formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto.

Este proceso deberá disfrutar de continuidad a lo largo de las intervenciones en el territorio. El cumplimiento de todos los compromisos, por pequeños que sean, por parte de las autoridades catastrales es fundamental para sostener la confianza de las comunidades. Es muy importante el espacio final de convalidación de la información y establecimiento de canales para hacer seguimiento a la misma y acceder a ella.

10 GESTIÓN DE PETICIONES Y RECLAMOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El presente mecanismo de comunicación, quejas y reclamos permite una adecuada y oportuna gestión de las quejas, reclamaciones y conflictos que se puedan presentar durante la implementación de la operación, permitiendo:

- La trazabilidad de las comunicaciones, reclamaciones y soluciones hechas.
- Identificación de desempeños inadecuados del personal de las empresas contratistas en la implementación del Catastro Multipropósito
- Estandarización de los tiempos de atención y respuesta a las comunicaciones, quejas y reclamos

10.1 Definiciones

a. Comunicación

- Trasmisión de información mediante un código común al emisor y receptor. Papel escrito que comunica algo oficialmente.
- Trato correspondiente entre dos o más personas Ejemplos de Comunicaciones
- Solitudes verbales hechos en el desarrollo de una reunión. Solicitudes vía email.
- Solicitudes escritas y entregadas en campo. Información entregada a terceros o a socios.

- Comunicaciones entregadas y dadas a conocer por medio de los medios de comunicación.

b. Reclamación

- Incidente concreto y el posible daño, impacto o insatisfacción como resultado de acciones de la empresa, incluidos sus contratistas, relacionadas con la operación en la implementación del catastro multipropósito, ya sean reales o percibidas por parte de la población. Ejemplo de reclamos:
- Trato discriminatorio a la población.
- Relacionarse con comunidades étnicas sin tener en cuenta su diversidad cultural. Reclamación por daño a propiedad cometidos por empleados de la unidad ejecutora o empresas contratistas.
- No pago oportuno de los compromisos adquiridos con los proveedores.
- No cumplimientos de compromisos verbales asumidos en reuniones o asambleas

c. Niveles de Malestar

- Pregunta/inquietud: Interrogativo que se emite con la intención de conocer algo u obtener alguna información.
- Preocupación: Es aquella intranquilidad o miedo que algo le despierta a una persona.
- Queja/Reclamación: Resentimiento o disgusto que se tiene por la actuación o el comportamiento de alguien.
- Denuncia/Litigio: Dar parte a alguna autoridad pública o privada de que está ocurriendo algo incorrecto, inmoral y/o ilegal.

10.2 Criterios del mecanismo

El mecanismo deberá ser fácil de entender y de usar para usuarios potenciales, sin miedos ni obstáculos relacionados con el idioma, el género, la pertenencia étnica, el nivel de alfabetización, el poder económico, la movilidad, la cultura, la tradición o la religión, el nivel de vulnerabilidad o el acceso a herramientas de la información.

- **Transparencia:** El mecanismo debería mantener informados a quienes interpongan una solicitud, queja o reclamación sobre el avance de su solicitud. La información sobre el procedimiento y sus resultados debería fluir tan abiertamente como sea posible para satisfacer los intereses del público, pero sin comprometer la privacidad o el bienestar de los reclamantes.
- **Legitimidad:** La legitimidad significa esencialmente la confianza que la población pueda generar respecto al mecanismo. La población debería confiar lo suficiente en el procedimiento como para usarlo y deberían tener la seguridad de que si presentan una queja, será tratada de forma justa y objetiva. La confianza está vinculada a menudo a factores como el grado de apropiación local en el diseño del mecanismo, el ámbito de los temas aceptados por el mecanismo, las medidas tomadas para prevenir conflictos de interés dentro del proceso de gestión de reclamaciones, el grado de independencia otorgada al mecanismo y la presencia de un proceso de supervisión creíble asociado al mismo.
- **Accesibilidad:** La población debe saber que el mecanismo existe. El procedimiento deberá ser fácil de entender y de usar para usuarios potenciales, sin miedos ni barreras relacionados con el idioma, el género, el nivel de alfabetización, el poder económico, la movilidad, la cultura, las tradiciones o la religión.
- **Compatible con Derechos:** Los procesos que ofrece el mecanismo deberían reflejar principios como la inclusión, participación, no discriminación, transparencia, responsabilidad, atención a los grupos vulnerables y resultados que estén en consonancia con estándares de derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como con la acción sin daño, de tal manera que el mecanismo no genera más daño del que pudiera sufrir y que generó una queja. El proceso y la solución de las reclamaciones deberían ser compatibles con los derechos de los grupos étnicos, no impactando por tanto en ningún derecho fundamental y protegiéndoles de cualquier tipo de represalia.

- **Basados en la participación y dialogo:** En estrecha relación con este principio está la necesidad de comunicación y dialogo con la población durante la implementación del mecanismo. En el caso de grupos étnicos, el mecanismo deberá fundamentarse en el diálogo con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos durante el proceso de la resolución de las reclamaciones. Asimismo, deberá evitar la imposición de decisiones unilaterales de la unidad ejecutora o de las empresas contratistas.
- **Equitativo:** El mecanismo deberá garantizar que la población tenga acceso suficiente a la información, asesoramiento, conocimientos para participar en las discusiones y concertaciones con la unidad ejecutora del Catastro Multipropósito o las empresas contratistas en condiciones de igualdad para llegar a una solución.
- **Predecible:** La población deberá saber cómo funciona el proceso: qué pasos se siguen, el horizonte temporal para resolver las quejas o el tipo de resultados que se ofrecen.
- **Fuente de aprendizaje continuo:** Más allá de la búsqueda de una resolución a cada reclamación, el procedimiento debería estar estructurado de tal forma que ayude a la unidad ejecutora del Catastro Multipropósito y a las empresas contratistas a recoger e integrar posibles lecciones aprendidas para operar de un modo más eficiente, responsable en el contexto local y para evitar la repetición de reclamaciones.

10.3 Socialización del mecanismo

La Unidad ejecutora o las empresas contratistas socializarán el mecanismo antes de iniciar las actividades del Catastro multipropósito. Es recomendable que en las reuniones de socialización de la operación con la población, así como las autoridades, organizaciones y comunidades de los grupos étnicos, se socialice el mecanismo.

Se debe entregar copias en físico del procedimiento por el cual la población puede realizar una reclamación o poner una queja o comunicación.

Si se trata de una comunidad étnica que habla y escribe la lengua materna, el mecanismo debe estar traducido a la lengua correspondiente.

Se debe garantizar que en la capacitación al personal de la Unidad ejecutora o de las empresas contratistas se socialice el presente mecanismo

10.4 Proceso General del Mecanismo

Los procesos generales para resolver y reparar a las reclamaciones de la población son los siguientes.

- Recibir
- Reconocer
- Investigar
- Responder

Características de cada proceso:

- **Radicación.** El proceso comienza cuando la persona o personas proveen el comunicado o la reclamación a radicar, entrando al proceso un correo, formato de reclamación o comunicación. Este es radicado mediante este proceso. La Actividad del proceso es recibir la comunicación o reclamación y radicarla según los procesos de entrada y salida de comunicaciones. Si en algún caso la reclamación no está diligenciada en el “formato de registro de reclamaciones”, la persona encargada debe diligenciar el formato y adjuntarle el correo o comunicación de soporte. La unidad ejecutora o las empresas contratistas deben definir los responsables para realizar esta actividad.

- **Acuse de recibo.** El responsable dentro la Unidad Ejecutora o en la empresa contratista, será responsable de darle trámite a la queja o reclamación. Este proceso consiste en crear un correo o una carta formal, para informar a la parte interesada que se recibió su comunicación o reclamación para ser procesada debidamente. De este proceso sale un correo electrónico, documento o llamada para la parte responsable de dar la respuesta dentro de la Unidad Ejecutora o la empresa contratista.
- **Análisis y clasificación.** El área responsable dentro de la Unidad ejecutora o de la empresa contratista, clasificará las comunicaciones o reclamaciones con sus respectivas tipologías y niveles de prioridad. Lo anterior se debe complementar con un pequeño análisis sobre el radicado de este documento.
- **Investigación.** Al proceso de investigación entran los documentos de comunicación o reclamación analizados para proceder con el proceso. En este proceso se debe hacer una investigación general del suceso para saber si al documento de comunicación o reclamación se le puede dar una respuesta directa, o hay necesidad de re-direccionarla para una investigación más profunda. De este proceso sale la comunicación o reclamación investigada. Si el documento se resuelve mediante solución rápida. Esta es la decisión que se debe tomar luego de la investigación. En este caso el proceso que documentamos a continuación es el más corto para dar respuesta si la reclamación es que se resuelve mediante una solución rápida
- **Conciliación o respuesta.** A este proceso entra la comunicación o reclamación investigada desde el área correspondiente en la Unidad ejecutora o empresa contratista, para desarrollar el proceso de conciliación o respuesta de la comunicación y reclamación. Este proceso consiste en darle respuesta a la comunicación por consecuencia de un nivel de complejidad bajo. El proceso consiste en una conciliación o respuesta a una reclamación que puede tener una solución rápida. Del proceso sale un acta de conciliación o un radicado que recibe y firma quien interpuso la reclamación o queja con las copias interna respectivas.
- **Cierre.** A este proceso entra los documentos de implementación de la solución y control de la misma. El proceso consiste en socializar las actas realizadas en los otros procesos y también mencionar y socializar los mecanismos de control para que no se vuelvan a cometer las actividades o acciones que ocasionaron la reclamación. De este proceso sale un acta de cierre.

10.5 Tiempos de respuesta del mecanismo

El mecanismo de reclamación debe tener un plazo máximo de 15 días hábiles para el proceso corto y hasta 40 días hábiles para responder una reclamación mediante el proceso normal. Estos tiempos son los tiempos sugeridos en el presente mecanismo; sin embargo, si las circunstancias lo requieren, la Unidad Ejecutora puede acordar con la persona o grupo reclamante modificar estos plazos.