

Capítulo 3

Análisis normativo ambiental y agrícola en el suelo rural y sus implicaciones en las comunidades étnicas y campesinas en el Valle del Cauca, Colombia

Maira Alejandra Miranda Parra

Milton César Ararat Orozco

Introducción

Las comunidades étnicas y campesinas de Colombia están inmersas en diferentes ámbitos económicos, culturales, ambientales y políticos, y contribuyen a la diversidad cultural del territorio. Uno de los escenarios que suman a esta contribución es el manejo del suelo con condiciones agrícolas, pues este representa una esfera crucial para la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria y la preservación de las tradiciones culturales en el territorio colombiano. Esto se debe a que, históricamente, las comunidades han perfeccionado las técnicas agrícolas usadas para el sustento de sus medios de vida y para contribuir a la biodiversidad y los ecosistemas locales (Altieri y Nicholls, 2012; Ola Francis, 2024; Rainforest Alliance, 2023). No obstante, en el país la base normativa respecto al acceso y al aprovechamiento del suelo regula de tal manera que pretende lograr o establecer el equilibrio de las necesidades económicas y la protección del medio ambiente (The Nature Conservancy, 2024; Granet, 2024).

La regulación del uso de la tierra responde a la necesidad de reducir la explotación indiscriminada, el uso excesivo de fertilizantes y optimizar el aprovechamiento del agua, entre otros objetivos. Pese a esto, la formulación de normas y las complejas dinámicas territoriales generan fuertes conflictos al llevar a la práctica su cumplimiento legal. Respecto a las comunidades étnicas y campesinas, históricamente la legislación nacional e internacional ha buscado el reconocimiento de los derechos de estas sobre los

territorios; sin embargo, las normas que no son de índole comunitaria pueden generar conflictos con los conocimientos tradicionales y plantear desafíos para la preservación de las diferentes formas de vida (Rotz y Rück, 2024).

Por tanto, para poder comprender y llevar a la práctica las disposiciones normativas nacionales, regionales y locales en términos agrícolas y ambientales, es necesario diferenciar claramente las delimitaciones de reconocimiento de las comunidades, tanto desde los aspectos legales, como de adaptación de sus medios de vida, los cuales contribuyen a conservar su identidad cultural (Núñez, 2022). En este contexto, se propone como objetivo analizar las disposiciones normativas agrícolas y ambientales que se cruzan con las áreas tituladas, formalizadas y constituidas en el departamento del Valle del Cauca, para las comunidades étnicas y campesinas, con énfasis principalmente en los conflictos de superposición de áreas ambientales de jerarquía superior y en el análisis del potencial de los suelos en el departamento.

Población de análisis

El área terrestre en Colombia, de acuerdo con la base de datos geográficos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)², tiene aproximadamente 1 136 627,94 km², incluido el archipiélago de San Andrés y Providencia. En este territorio convergen actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas que han constituido al país como megadiverso y multicultural, tal como se reconoce hoy a nivel mundial. En relación con esto, uno de los enfoques que se aborda se basa en la confrontación del aparato normativo del país en materia de usos del suelo, conflictos y su relación con las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), los Resguardos Indígenas Formalizados (RIF) y los Consejos Comunitarios Titulados (CCT). Estas tres categorías representan en conjunto el 36,35 % del territorio; los RIF son los de mayor participación con el 30,04 %, equivalente a 341 443,03 km² (figura 1).

Las ZRC, los CCT y los RIF tienen una estrecha relación, no solo desde las prácticas habituales, sino también desde el concepto mismo que permite su definición. Para esto es necesario primero hablar de la población campesina: una persona campesina, independientemente del género, es aquella que tiene una relación directa y especial con el suelo y la naturaleza, ya sea mediante las prácticas productivas y agrícolas -desarrolladas en familia y organizaciones de trabajo-; en este sentido, una persona

2 Contiene los límites de las entidades territoriales, producto del proceso de deslinde aprobado por el competente, fijados o modificados por estos (Asamblea departamental, Congreso de la República de Colombia) y elevado a normatividad: Ordenanza, Ley o Decreto. Se representan sobre cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC acorde con la Ley 1447 de 2011 y su Decreto Reglamentario 1170 de 2015. Para los Distritos la definición y modificación de sus límites está estipulado en la Ley 1617 de 2013. Las áreas no municipalizadas hacen parte de la división territorial, pero no son entidades territoriales (artículo 285 y 286 de la Constitución Política de Colombia, 1991).

campesina puede referirse a cualquiera que se ocupa de la agricultura u ocupaciones similares (La Vía Campesina, 2009). Por esto, puede inferirse que las comunidades étnicas que están estrechamente relacionadas con lo anterior también se incluyen dentro de la población campesina. En conclusión, es importante reconocer que la población campesina se relaciona con las formas rurales de subsistencia, las cuales no abarcan solo los desarrollos agrícolas, sino también actividades como la pesca, el pastoreo y las artesanías, entre otras (Edelman, 2021).

En Colombia, la población campesina es intercultural, puesto que en las zonas rurales conviven diversas identidades, culturas y formas de vida de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Esta diversidad cultural se traduce principalmente en un desafío para el entendimiento de las dinámicas de vida de estas poblaciones, debido a este dinamismo surge la necesidad de hablar desde un enfoque étnico (SENA, 2024). El enfoque diferencial étnico corresponde a la perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos del país (DNP, 2026).

Según el censo del DANE de 2018, en Colombia se reconocen como grupos étnicos a los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y room (gitanos). No todas las personas de estos grupos se identifican como campesinas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), del 100 % de la población censada en cada etnia, el 56,3 % de los indígenas se identifica como campesinos; de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, el 41,2 %; y solo el 19,6 % de la población gitana o room se identifica de esta manera. Además, del total de la población reconocida como campesina, el 80,8 % no se autorreconoce como parte de algún grupo étnico.

Además de la compleja interculturalidad en Colombia, constituye un desafío la definición del papel que cumplen estas comunidades en cada territorio, desde la participación política hasta el mercado laboral, el acceso a la tierra y el respeto de sus saberes y tradiciones. Para este análisis, el tema central es la revisión normativa respecto a la agricultura y el medio ambiente en las tierras formalizadas, tituladas y/o constituidas para la población campesina en Colombia. A continuación se define qué son los Resguardos Indígenas Formalizados, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras Titulados y las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas.

Resguardos Indígenas

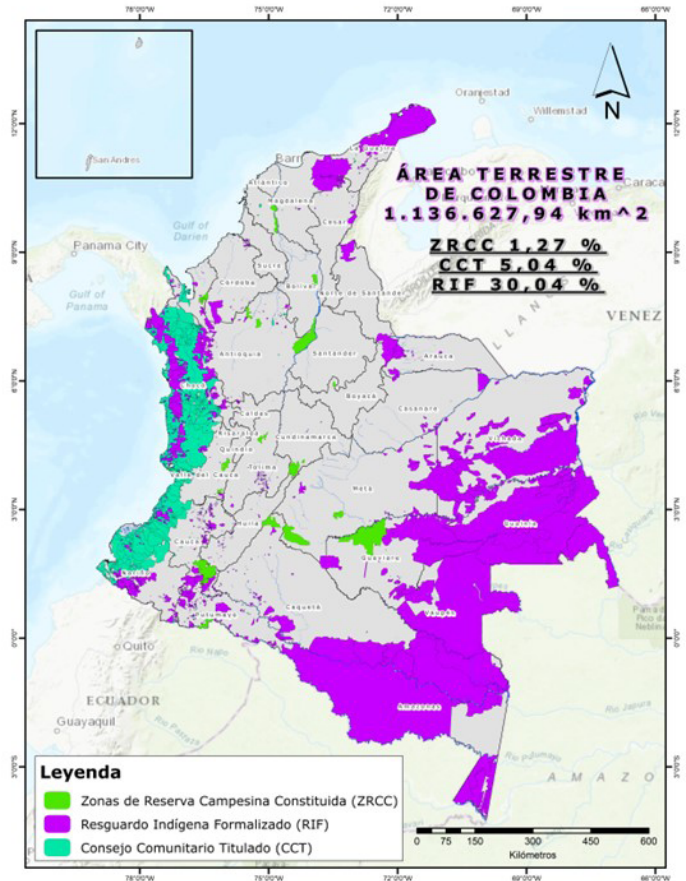
Según la Agencia Nacional de Tierras (ANT, s. f.), un resguardo indígena es una institución legal y sociopolítica conformada por un territorio reconocido de una comunidad de ascendencia amerindia, con título de propiedad inalienable, imprescriptible e inembar-

gable, colectiva o comunitaria, regido por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias.

El artículo 21 del Decreto 2164 de 1995 los define así:

Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de

Figura 1. Ubicación espacial de los Resguardos Indígenas Formalizados, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras Titulados y las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas en el territorio colombiano



Fuente: elaboración propia (adaptado del portal de la Agencia Nacional de Tierras).

propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. (p. 12)

Consejos Comunitarios de Comunidades Negras Titulados

Son el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos. Las comunidades negras se organizan como Consejo Comunitario para solicitar ante el Estado la dotación de tierras en su favor, reglamentada en la Ley 70 de 1993 y en los Decretos 1745 de 1995 y 1066 de 2015 (ANT, s. f.).

Zonas de Reserva Campesina

Se reconocen como un movimiento socio-territorial que contempla una apropiación material y simbólica del espacio geográfico, la cual puede o no coincidir con las formas estatales actuales (ANT, s. f.).

Área de análisis

Como se hace evidente en la figura 1, la distribución de los resguardos indígenas y de los consejos comunitarios se concentra principalmente en la región Pacífica, la Amazonía, la Orinoquía y en el norte de la región Caribe, con áreas más pequeñas o casi inexistentes en la región Andina, donde predominan las dinámicas territoriales relacionadas con los desarrollos urbanísticos, la movilidad y la densidad de población, entre otras. Por su parte, las ZRC se distribuyen en áreas más vinculadas con la producción agrícola en los territorios rurales de montaña sobre la cordillera central y, en algunos casos, en los llanos orientales.

Con el fin de acotar el área de análisis, se seleccionó el departamento del Valle del Cauca para confrontar las normas sobre los usos agrícolas y sus implicaciones ambientales en los territorios adjudicados a las poblaciones de análisis. Según la cartografía de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), disponible en el portal GeoCVC, el Valle del Cauca tiene un área aproximada de 2.070.304,86 ha. De estas, 41.802,12 ha corresponden a Zona de Reserva Campesina, ubicadas en los municipios de Pradera y

Tuluá; 37.141,31 pertenecen a Resguardos Indígenas y 440.478,94 ha a Consejos Comunitarios, en la zona Pacífica del departamento. Estas áreas representan el 25,09 % del Valle del Cauca, lo que plantea retos de organización territorial y ofrece oportunidades de diversificación cultural, económica, productiva y ambiental.

Enfoque de análisis normativo

En Colombia, la norma nacional comprende un entramado de decisiones jurídicas cuya aplicación en materia territorial, ambiental y agrícola influye en la toma de decisiones sobre los usos y la tenencia de la tierra. Como parte del método de análisis, se espacializaron las normas de las áreas que representan jerárquicamente una importancia para la conservación de los ecosistemas nacionales, así como las definidas para la protección de la producción de alimentos, con el fin de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de la población. Estas se analizaron mediante intersecciones con los territorios espacializados en la figura 2, con el fin de determinar posibles conflictos normativos y territoriales que puedan limitar la libre aplicación de los conocimientos tradicionales de estas comunidades.

Uno de los aspectos relevantes en la organización jurídica de territorios mediante instrumentos de planificación es la definición de las determinantes, las cuales fueron precisados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en seis grupos, que constituyen normas de jerarquía superior y deben tenerse en cuenta al revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Antes de presentar las determinantes, cabe indicar que su orden de prevalencia fue modificado, y se incluyeron nuevas determinantes, por medio del artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, así:

Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano de la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Nivel 3. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación³ y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.

Nivel 5. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013 y en la presente ley.

Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (pp. 24-25)

En las determinantes relacionadas con la conservación y protección del ambiente (nivel 1) se encuentran cuatro categorías distintas:

- a. Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, exclusivamente en lo referente a los aspectos ambientales.
- b. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las Reservas Forestales Nacionales.
- c. Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables (zonas marinas y costeras, ecosistemas estratégicos, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo, reservas forestales, parques naturales regionales, cuencas hidrográficas, áreas de especial importancia ecosistémica).
- c. Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático. (p. 24)

3 Le corresponde al Ministerio de Cultura y a las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias, los temas de patrimonio y cultura.

Bajo esta línea, la definición de las determinantes ambientales por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los preceptos normativos descritos en la tabla 1.

Tabla 1. Marco normativo que soporta las determinantes ambientales

Norma	Consideraciones
Constitución Política de Colombia (1991)	• Reglamentar los usos del suelo. • Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.
Ley 99 de 1993 Sistema Nacional Ambiental	• Define el concepto de ordenamiento ambiental territorial. • Establece como principios normativos generales la armonía regional, la gradación normativa y el rigor subsidiario, para asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido. • Dictar los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo. • Reconoce y asigna funciones respecto a la planificación y el ordenamiento ambiental territorial.
Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial	Establece las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, a partir de las cuales se da la organización político-administrativa del territorio. Igualmente, define los principios rectores del ordenamiento, el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial y las competencias de la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.
Ley 388 de 1997 modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991	• Armoniza toda la normativa relacionada con el ordenamiento territorial e incluye el concepto, el objeto, las competencias de las entidades gubernamentales, los mecanismos para facilitar el ordenamiento y la promoción de la concurrencia de diferentes entidades (la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación), así como la clasificación de los planes de ordenamiento territorial, su estructura, contenidos, instancias de concertación y consulta, y las actuaciones urbanísticas. • Define las determinantes de los planes de ordenamiento territorial, entre ellas las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales. • Establece la instancia de concertación ambiental.

Norma	Consideraciones
Decreto 1076 de 2015 y sus modificaciones Decreto Único Nacional del Ambiente y Desarrollo Sostenible	• Decreto compilatorio de los decretos emitidos en materia ambiental, asociada al uso, manejo, aprovechamiento y gestión de los recursos naturales. • Soporta la condición de norma de superior jerarquía de gran parte de las determinantes ambientales y establece los instrumentos y directrices a partir de los cuales se definen.
Decreto 1077 de 2015 y sus modificaciones Decreto Único Nacional del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	• Incluye las etapas del proceso de planificación territorial (diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación) y las dimensiones que deberán incluirse en este proceso: ambiental, económica, sociocultural y funcional, así como los documentos e instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción de los planes de ordenamiento territorial y las reglas para su revisión y modificación. • Señala la obligación de los distritos y municipios de elaborar e incorporar los estudios técnicos para la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, como requisito para adelantar la instancia de concertación. • Compila las disposiciones relacionadas a las determinantes del ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.
Resolución 0100 n.º 0500 0544 de 2023	• Por la cual se actualizan los determinantes ambientales a escala departamental en estructura ecológica principal y amenazas y riesgos para los procesos de planificación territorial en el área de jurisdicción de la CVC
Resolución 0100 n.º 0600 0459 de 2024	• Por la cual se expiden determinantes ambientales a escala departamental del medio transformado: espacio público y de la gestión sostenible del suelo para los procesos de planificación territorial en el área de jurisdicción de la CVC

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la determinante del nivel 2, es importante definir las áreas mencionadas en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación (AEIPDHA) son aquellas áreas ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional para asegurar la obtención, disponibilidad, acceso, distribución, transformación y conservación de alimentos diversos y culturalmente aceptables, en términos de producción sostenible, conforme al uso eficiente del suelo, como una de las medidas para alcanzar una alimentación adecuada y estable (UPRA, 2023).

Dentro de ellas se encuentran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y otras áreas que puedan impulsar y garantizar la protección del derecho humano a la alimentación mediante su declaratoria. Las APPA se definen como aquellas áreas

destinadas a la producción de alimentos que constituyen determinantes de ordenamiento territorial y norma de jerarquía superior, forman parte de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, gozan de especial protección del Estado, están ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional y deben mantenerse en el tiempo (UPRA, 2023).

Dentro de la frontera agrícola nacional existen áreas sin condicionantes y áreas condicionadas para la actividad agropecuaria. Las áreas sin condicionantes suman 20.141.540, equivalentes al 47 % de la frontera agrícola nacional y el 17,6 % del territorio continental. Por otro lado, las áreas condicionadas para las actividades agropecuarias comprenden 28.803.490 ha, equivalentes al 53 % de la frontera agrícola nacional y al 20 % del territorio continental. El hecho de que estén condicionadas implica que estas actividades pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (UPRA, 2023).

Los tipos de condicionantes que determinan las áreas condicionadas para las actividades agropecuarias son de naturaleza: (i) ambiental, (ii) étnico-cultural, (iii) ambiental / étnico-cultural, (iv) gestión del riesgo de desastres, (v) riesgo de desastres étnico-cultural, y (vi) ambiental /riesgo de desastres/ étnico-cultural (UPRA, 2023). Sin embargo, para el caso del Valle del Cauca, la UPRA no identifica áreas priorizadas para la delimitación de APPA.

Pese a esto, en materia de áreas para proteger la producción de alimentos, también podrían considerarse las Zonas de Reserva Campesina, teniendo en cuenta que sus objetivos, de acuerdo con el Decreto 1777 de 1996, artículo 2.14.13.2, se enmarcan en los siguientes:

1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.
4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.

5. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional. (p. 2)

Análisis normativo y territorial de las comunidades étnicas y campesinas

Considerando las disposiciones normativas expuestas anteriormente, se compiló la información cartográfica, que refleja parte de ellas. Para tal efecto, se utilizaron las siguientes referencias disponibles en los portales web de las entidades públicas de Colombia encargadas de su administración.

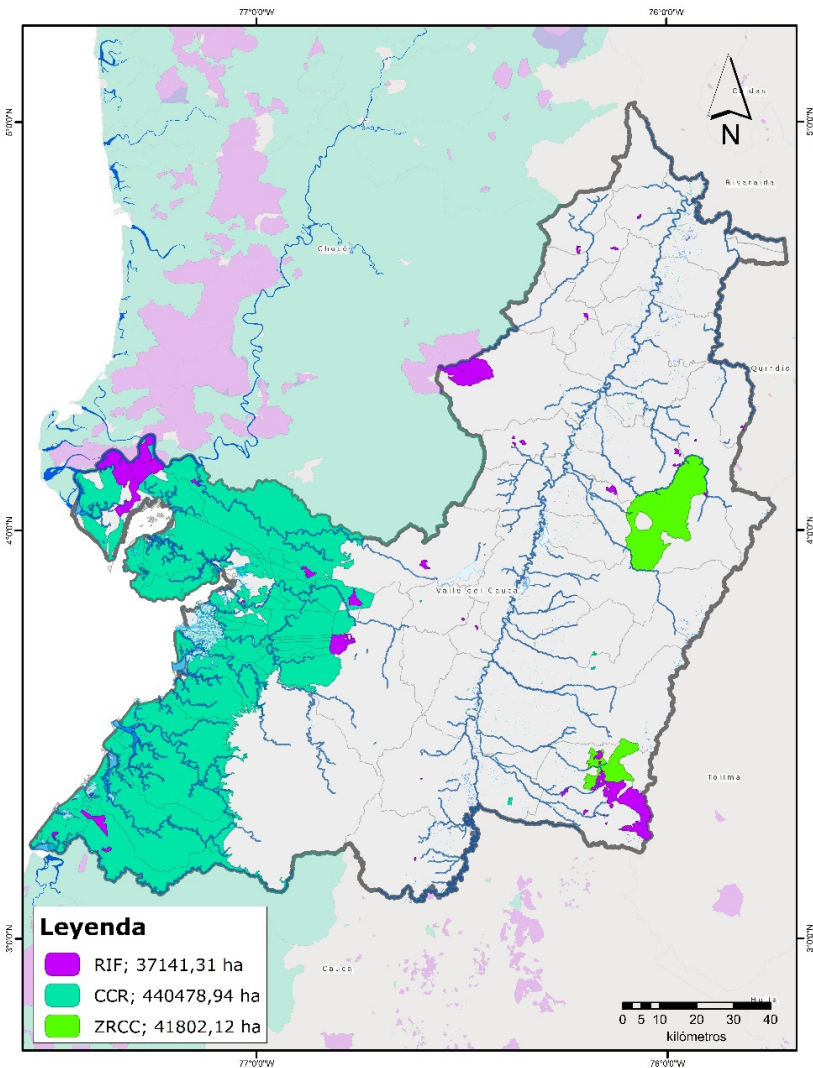
Tabla 2. Bases cartográficas de análisis

Entidad	Bases de datos	Campos	Enlace de descarga
Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP)	<i>Shapefiles</i> de las áreas protegidas dentro de la delimitación del departamento del Valle del Cauca en formato .shp Descarga total: 37 polígonos.	Nombre, categoría, URL, entidad a cargo, resolución, área.	https://runap.parques-nacionales.gov.co/
Geovisor Avanzado CVC	<i>Shapefiles</i> de capacidad de usos del suelo Descarga total: un polígono.	N.º UCP, UCS_CP, clase, subclase, características, limitantes, uso recomendado, área UCP, prácticas de manejo.	https://geo.cvc.gov.co/visor_avanzado/
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	<i>Shapefiles</i> de comunidades étnicas y campesinas.	Nombre, norma, pueblo, departamento, municipio.	https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/search

Fuente: elaboración propia.

La información cartográfica de la tabla 2 se incorporó al análisis mediante la espacialización procesada con Sistemas de Información Geográfica (SIG); los procesos fueron la intersección (*intersect*) y el análisis de proximidad. Considerando que las figuras de conservación se representan en diferentes escalas, en este análisis solo se consideran aquellas que permiten una visualización diferencial a escala departamental, las cuales se presentan en la figura 2.

Figura 2. Ubicación espacial de los Resguardos Indígenas Formalizados, los Consejos Comunitarios Titulados y las Zonas de Reserva Campesina Constituidas en el Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia (adaptado del portal de la Agencia Nacional de Tierras).

Tabla 3. Información de la cartografía y las bases jurídicas de análisis

Norma	Nombre	Información cartográfica
Ley 2294 de 2023	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.	Delimitación de áreas adjudicadas la población campesina, disponible en el portal de la Agencia Nacional de Tierras.
Ley 2.ª de 1959	Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.	Delimitación de la Reserva Forestal Central y del Pacífico.
Decreto 3600 de 2007 (compilado en el Decreto 1077 de 2015)	Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, y se adoptan otras disposiciones.	Delimitación de las clases agrológicas de IGAC, año 2023.
Acuerdo 025 de 2016	DCS Canon de Río Grande	—
Acuerdo 073 de 2015	DRMI El Chilcal	—
Acuerdo 064 de 2007	DRMI Enclave Subxerofítico de Atuncela	—
Acuerdo 051 de 2019	DRMI Guacas	—
Acuerdo 056 de 2008	DRMI La Plata	—
Acuerdo 105 de 2015	DRMI Laguna de Sonso	—
Acuerdo 105/004 de 2017	DRMI Pance	—
Acuerdo 068 de 2018	DRMI Páramos Las Domínguez, Pan de Azúcar y Valle Bonito	—
Acuerdo 004 de 2015	DRMI RUT Nativos	—
Acuerdo 059 de 2019	DRMI Serranía de los Paraguas	—
Resolución 092 de 1968	PNN Farallones de Cali	—
Acuerdo 019 de 1977	PNN Las Hermosas	—
Acuerdo/Resolución 045/190 de 1986	PNN Tatamá	—
Resolución 1501 de 2010	PNN Uramba Bahía Málaga	—
Acuerdo 080 de 2016	PNR de Mateguadua	—
Acuerdo 067 de 2006	PNR del Nima	—
Acuerdo 066 de 2006	PNR El Vínculo	—
Acuerdo 055 de 2008	PNR La Sierpe	—
Acuerdo 029 de 2005	PNR Páramo del Duende	—

Norma	Nombre	Información cartográfica
Resolución 011 de 1943	RFPN Anchicayá	—
Resolución 010 de 1938	RFPN Cerro Dapa - Carisucio	—
Resolución 036 de 1943	RFPN Dagua	—
Resolución 017 de 1938	RFPN de Amaime	—
Resolución 011 de 1938	RFPN de Guadalajara	—
Resolución 008 de 1941	RFPN de Guadualitos - El Negrito	—
Resolución 012/047 de 1983	RFPN de los ríos San Cipriano y Escalere	—
Resolución 020 de 1939	RFPN de Morales	—
Resolución 013 de 1938	RFPN de Sabaletas - El Cerrito	—
Resolución 015 de 1938	RFPN de Sonso - Guabas	—
Resolución 010 de 1943	RFPN La Elvira	—
Resolución 020 de 1939	RFPN La Valenzuela	—
Resolución 009 de 1938	RFPN Río Cali	—
Resolución 007 de 1941	RFPN Río Meléndez	—
Acuerdo 009/018/013 de 1973	RFPR Bitaco	—
Acuerdo 065 de 2006	RFPR La Albania	—
Acuerdo 008 de 1979	RFPR La Albania - La Esmeralda	—
069 de 2018	RFPR Río Bravo	—

Fuente: elaboración propia.

Áreas protegidas

El Valle del Cauca cuenta con 611,862,89 ha de áreas protegidas públicas y privadas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Estas áreas corresponden a

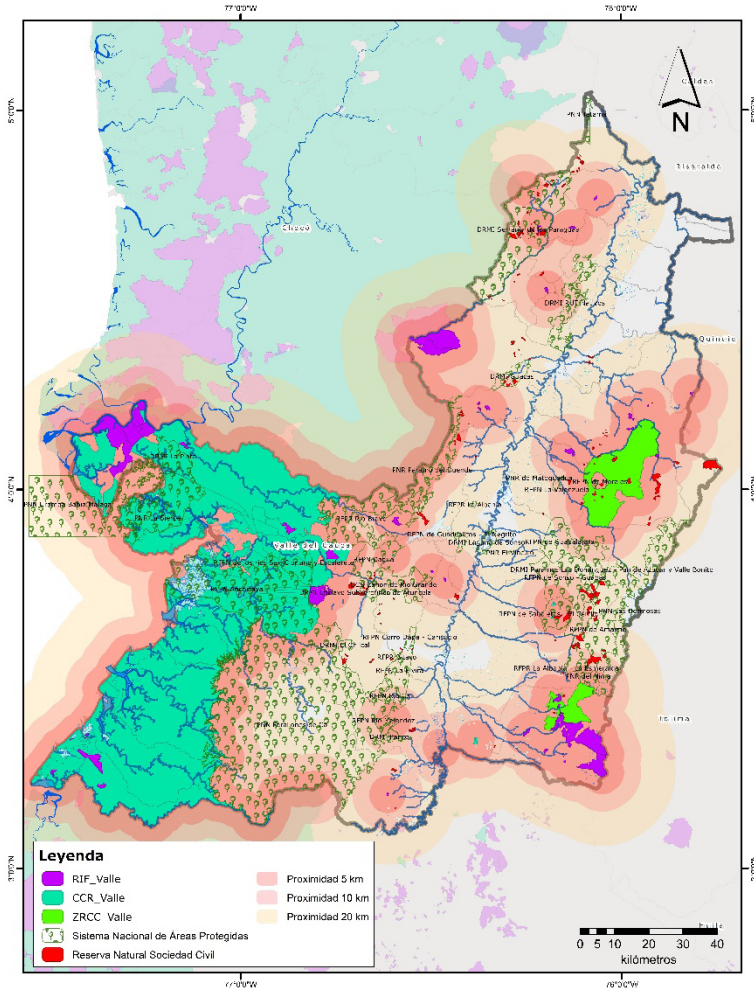
categorías como Parques Nacionales Naturales (PNN), Parques Nacionales Regionales (PNR), Reservas Forestales Protectoras Nacionales (RFPN) y Reservas Forestales Protectoras Regionales (RFPR), Distritos de Manejo Integrado (DMI), Distritos de Conservación de Suelos (DCS) y Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC). En total, aproximadamente el 29,55 % del departamento está bajo alguna figura de protección de alto nivel, enmarcada en la determinante de nivel 1 del ordenamiento territorial.

El análisis espacial mediante la herramienta de intersección (*intersect*) en un Sistema de Información Geográfica (SIG) reveló que 100,204,29 ha de los territorios estudiados se superponen con categorías de protección del SINAP. Los Consejos Comunitarios de Brazitos y Amazonas, San Marcos, Llano Bajo, Agua Clara, Limones, Afro Zona Rural, Comunidad Negra del Corregimiento de San Antonio y El Castillo, Bellavista, Alto Anchicayá, Guaimía, Comunidad Negra de Taparal, y Chucheros Ensenada del Tigre se encuentran completamente dentro de áreas protegidas. Otros, como Alto Potedó, Comunidad Negra de Bajo Potedó, Baletas, Mayor del Río Anchicayá y La Plata Bahía Málaga, presentan traslapes superiores al 65 %. En el caso del Consejo Comunitario del Medio, Bajo y Zona Costera del Juan (Acadesan), la superposición alcanza el 50,5 %, mientras que en Córdoba y San Cipriano es del 25,5 %. Los demás consejos tienen traslapes menores al 10 %, y el resto no presenta conflictos de este tipo.

Con relación a los Resguardos Indígenas, su distribución espacial no presenta conflictos considerables en comparación con los Consejos Comunitarios, pues solo tres resguardos quedaron dentro de un área protegida: el Resguardo Indígena Kofán Santiago de Cali, con el 100 % del área (6,48 ha); el Resguardo Indígena Emberá Chamí de Doxura, con el 100 % del área (108,42 ha), y el Resguardo Indígena Nasa Páez de Yu Yik Kwe, con 2,89 % del área (69,75 ha). Por su parte, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), pese a las disposiciones del Decreto 1147 de 2024 —que establece que no procederá la constitución de estas zonas en las áreas comprendidas dentro de las figuras del SINAP—, evidencian que la ZRC de Pradera presenta 79,87 ha dentro del área del Parque Natural Regional del Nima, ubicado en el municipio de Palmira. Aunque el área en conflicto representa solo el 0,93 % del área total de la ZRC, no es despreciable, pues permite inferir errores en la delimitación espacial de las zonas, así como falta de articulación al adoptar e incorporar este tipo de figuras.

La superposición de territorios colectivos con áreas protegidas en el Valle del Cauca evidencia una tensión entre la conservación ambiental y los derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes (Arias et al., 2020). Por tanto, el departamento enfrenta el reto de equilibrar la sostenibilidad ecológica, territorial y ambiental con las necesidades socioculturales. Los resultados muestran que las áreas superpuestas implican restricciones de uso del suelo y posibles conflictos, según la categoría del SINAP y las disposiciones de las autoridades ambientales encargadas de su administración.

Figura 3. Superposición de RIF, CCT y ZRC con áreas protegidas en el Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia (adaptado del portal de la Agencia Nacional de Tierras).

Estudios previos han demostrado que la conservación basada en restricciones estrictas de acceso puede generar impactos negativos en las comunidades locales, al afectar su seguridad alimentaria y el reconocimiento de sus derechos ancestrales (Borrini-Feyerabend et al., 2004). Por ello, es fundamental adoptar enfoques de conservación inclusivos que integren el conocimiento tradicional y la participación de las comunidades en la gestión de estas áreas. En este contexto, es necesario revisar las políticas de ordenamiento territorial para garantizar que los esquemas de conservación respeten los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes.

La presencia de resguardos indígenas dentro de áreas protegidas plantea interrogantes sobre el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco de la conservación ambiental. Diversas investigaciones han señalado que los sistemas de protección ambiental deben considerar los derechos de las comunidades originarias, pues estas han demostrado históricamente un manejo sostenible del territorio (Borrini-Feyerabend et al., 2004). La coexistencia entre conservación y autonomía territorial sigue siendo un desafío en la gestión de áreas protegidas.

Por otro lado, la superposición de la ZRC de Pradera con el Parque Natural Regional del Nima pone en evidencia problemas en la planificación territorial y en la implementación de la normativa vigente. Aunque la afectación es menor al 1 %, este caso sugiere deficiencias en la coordinación interinstitucional y en la aplicación efectiva del Decreto 1147 de 2024.

Ley 2.^a de 1959

Esta ley establece áreas de reserva en Colombia con el objetivo de fomentar la economía forestal y proteger los suelos, las fuentes hídricas y la vida silvestre. Su artículo 1 define las zonas forestales, dentro de ellas, para el caso del Valle del Cauca, se encuentran la Zona de Reserva Forestal del Pacífico y la Zona de Reserva Forestal Central, que ocupan el 53,79 % del territorio:

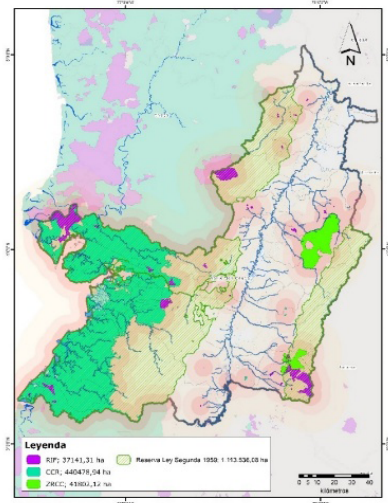
- a. Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales: por el sur la línea de frontera con la República del Ecuador; por el occidente, el océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el norte, el océano Atlántico (golfo de Urabá); y por el oriente, una línea que, arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental en los límites con Ecuador, sigue hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la quebrada de San Pedro, y de allí, a través del río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al este, por el divorcio de aguas del Cerro Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el cerro de Caramanta, de allí al Cerro Paramillo y luego al Cerro Murucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico.
- b. Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: una zona de 15 kilómetros hacia el lado oeste y otros 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al este de Pasto, hasta el Cerro de los Prados al norte de Sonsón. (p. 1)

En este sentido, al quedar designadas como zonas de reserva, estas áreas se incluyen dentro de las categorías de conservación y protección territorial establecidas en la Resolución 0544 de 2024 de la CVC. Por ello, la superposición también implica la identificación de áreas en conflicto, las cuales deben considerarse en los análisis territoriales de las comunidades (figura 4).

El análisis de la superposición de áreas evidencia que las comunidades étnicas y campesinas formalizadas, tituladas y conformadas enfrentan importantes conflictos territoriales. En el caso de los consejos comunitarios, 34 presentan una superposición del 100 % de su territorio con la Reserva del Pacífico, mientras que 10 registran traslapes superiores al 80 %. Solo cinco Consejos Comunitarios no se encuentran dentro de esta reserva: Comunidades Negras de Cabuyal y sus veredas, Afrotiple, Dos Aguas de Cascajal, Comunidad Negra del Corregimiento de San Antonio y El Castillo, y Comunidad Palenque Monte Oscuro.

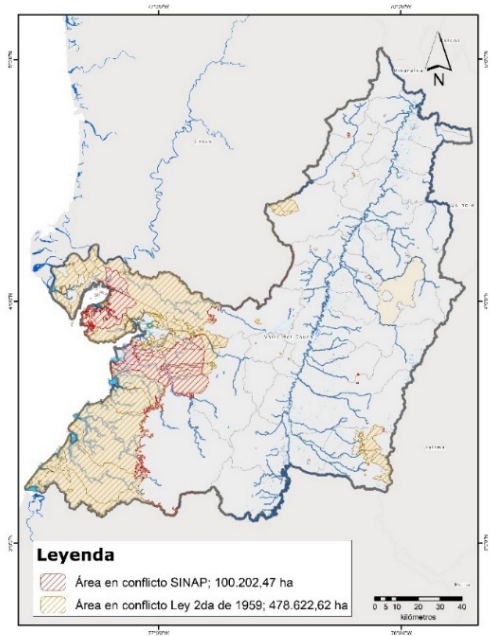
En el caso de los Resguardos Indígenas, 22 presentan una superposición del 100 % de su territorio con áreas protegidas, mientras que tres registran traslapes superiores al 75 %: el Resguardo Indígena Emberá Katío de Sanandocito, el Resguardo Páez de Kwet Wala (Piedra Grande) y el Resguardo Waunana del Río Dagua. Por otro lado, entre las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), solo la de Pradera presenta un conflicto territorial, con 6,772,1 ha superpuestas de las 8,535,8 ha que conforman su área total.

Figura 4. Superposición de RIF, CCT y ZRC con áreas de Ley 2.ª de 1959 en el Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia (adaptado del portal de GeoCVC).

Figura 5. Áreas en conflictos con las categorías del SINAP y las reservas de Ley 2.^a de 1959 en el Valle del Cauca



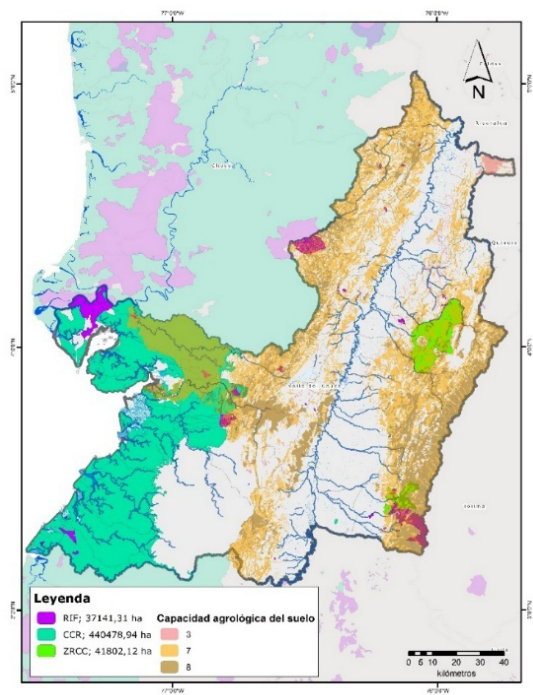
Fuente: elaboración propia (adaptado del portal de GeoCVC).

Clases agrológicas

La clasificación de clases agrológicas se basa en la capacidad del suelo para la producción de cultivos transitorios, semipermanentes, permanentes, pastos y bosques, con miras a su uso sostenible a largo plazo sin degradación (IDEAM, 2020). En este contexto, la Resolución 0459 de 2024 de la CVC establece que la gestión sostenible del suelo es un criterio determinante en el ordenamiento territorial del Valle del Cauca. En particular, se definen las clases agrológicas II y III como las áreas aptas para el desarrollo agrícola, siempre que se implementen medidas de conservación y uso sostenible acordes con su capacidad productiva. No obstante, esta definición no contempla los procesos comunitarios históricamente desarrollados en los territorios, lo que resalta la importancia de evaluar los niveles de conflicto que pueden surgir de la interacción entre las prácticas tradicionales y las regulaciones actuales.

De los resultados se evidenció que solo el Resguardo Indígena Emberá Chamí Cacique Queragama, el Resguardo Indígena Páez de Guadualito y la ZRC Tuluá, presentan superposición con las clases agrológicas referenciadas.

Figura 6. Superposición de RIF, CCT y ZRC con las clases agrológicas de protección agrícola



Fuente: elaboración propia (adaptado del GeoCVC).

Tabla 4. Conflicto de las comunidades étnicas con las clases agrológicas de protección agrícola

Comunidad	Área en conflicto (ha)
Resguardo Indígena Emberá Chamí Cacique Queragama	3,65
Resguardo Indígena Páez de Guadualito	17,46
ZRC Tuluá	14,38

Fuente: Elaboración propia (adaptada del GeoCVC).

Conclusiones

Los problemas y desafíos del suelo rural son complejos y no pueden resolverse únicamente desde una perspectiva normativa o ambiental. Para lograr un ordenamiento territorial más justo y efectivo, es fundamental adoptar enfoques integrales que incorporen factores sociales, económicos y culturales (Lorenzetti, 2021; Morales, 2017).

En el caso de los consejos comunitarios, se pone en evidencia una participación limitada de las comunidades negras en los procesos de declaratoria y gestión de áreas protegidas. Esta exclusión ha llevado a la toma de decisiones que no siempre consideran sus necesidades y derechos, lo que aumenta su vulnerabilidad. La imposición de áreas protegidas sin su consentimiento ha generado conflictos socioambientales, al afectar la cohesión social y la relación de estas comunidades con su territorio (Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, 2017). Además, las restricciones en estas zonas limitan sus actividades productivas y culturales, lo que puede poner en riesgo sus prácticas tradicionales y su sostenibilidad económica.

Por otro lado, aunque la presencia de comunidades indígenas dentro de áreas protegidas es reconocida, ello no garantiza el respeto pleno de su autonomía. En muchos casos, los esquemas de conservación se imponen desde la institucionalidad sin considerar los saberes ancestrales y las formas tradicionales de manejo del territorio. Esta situación refleja un desconocimiento de sus prácticas y su visión sobre la gestión ambiental (Cortés Villa, 2021).

El campesinado, por su parte, ha desarrollado estrategias propias de defensa y protección del ambiente mediante mecanismos tanto simbólicos como concretos. Estas estrategias se traducen en acuerdos comunitarios que regulan la vida colectiva y la relación con la naturaleza, bajo principios de participación, democracia y organización. En este sentido, la protección ambiental en las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) no solo busca la conservación de los recursos naturales, sino también la defensa del territorio y la construcción de un modelo de ordenamiento basado en su conocimiento y sus formas de vida.

Referencias

- Agencia Nacional de Tierras. (s. f.). *Datos abiertos de la Agencia Nacional de Tierras*. ANT. <https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/>
- Altieri, M. A. y Nicholls, C. I. (2012). Agroecology: Scaling up for food sovereignty and resiliency. En E. Lichtfouse (Ed.), *Sustainable Agriculture Reviews* Vol. 11, pp. 1-29. Springer.
- Arias, M., Rojas, C. y Gómez, L. (2020). Conflictos territoriales y gestión ambiental en comunidades rurales: un análisis de casos en América Latina. *Journal of Environmental Studies*, 45(2), 120-135. <https://www.jep.gov.co/Infografas/docs/libro-comision-territorial-2022.pdf>

Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. y Oviedo, G. (2004). *Indigenous and local communities and protected areas: towards equity and enhanced conservation*. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAG-011.pdf>

Constitución Política de Colombia (1991). Diario Oficial No. 40.368. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Cortés Villa, A. M. (2021). *Relaciones de poder en la conservación: estrategias de participación en el manejo de un área protegida* [Trabajo de grado, Universidad Externado de Colombia].

Decreto 1071 de 2015 (26 de mayo), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Decreto 1076 de 2015 (26 de mayo), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 1077 de 2015 (26 de mayo), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 1777 de 1996 (1 de octubre), por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con las zonas de reserva campesina. *Diario Oficial* 42.894.

Decreto 2164 de 1995 (7 de diciembre), por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4948>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

DNP. (2016). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferenciada grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. [Cartilla].

Edelman, M. (2021). ¿Qué es un campesino? ¿Qué son los campesinados? Un breve documento sobre cuestiones de definición. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 153-173. <https://doi.org/10.22380/2539472X.2130>

- Francis, O. (24 de junio de 2024). The Role Of Indigenous Knowledge In Environmental Conservation. *Medium*. <https://olamidefrancis.medium.com/the-role-of-indigenous-knowledge-in-environmental-conservation-f16db06e5a83>
- Granet, V. (2024). The human right to land: A Peasant Struggle in the Human Rights System. *Human Rights Law Review*, 24(3). <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngae013>
- Idrobo, L. M. (2024). Zonas de Reserva Campesina y protección ambiental: perspectivas para la construcción de paz con justicia social en Colombia. *Trabajo Social*, 26(2), 118-213. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/111923>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2020). *Información de clases agrológicas*. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/listadomaestro/pc-gag-01_informacion_de_clases_agrologicas.pdf
- La Vía Campesina. (2009). *Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos*. <https://viacampesina.org/wp-content/uploads/2020/04/UNDROP-Book-of-Illustrations-I-ES-I-Web.pdf>
- Ley 2 de 1959 (17 de enero), sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. *Diario Oficial* 29.861. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9008>
- Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 43.091.
- Ley 1454 de 2011 (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* 48.115. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Ley 2294 de 2023 (19 de mayo), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”. *Diario Oficial* 52.400. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Lorenzetti, R. y Lorenzetti, P. (2021). *Justicia y derecho ambiental en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-puno/archivos/public/docs/justicia_y_derecho_ambiental_en_las_americas_lorenzetti_oea_oas_2021_0.pdf
- Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia: propuestas para un desarrollo rural sostenible*. El Diálogo Interamericano. https://thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/01/Envnt-Colombia-Esp_Web-Res_Final-for-web.pdf

- Núñez, M. Á. (2022). Contributions of peasant farmer communities: The case of Venezuela. *Science for the People*, 25(1). <https://magazine.scienceforthepeople.org/vol25-1-the-soil-and-worker/contributions-of-peasant-farmer-communities-the-case-of-venezuela/>
- Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. (2017). *Derechos territoriales de las comunidades negras*. Universidad Javeriana, Departamento de Desarrollo Rural y Regional. <https://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/derechos-territoriales-de-las-comunidades-negras-2-.pdf>
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s. f.). *Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP)*. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegidas/>
- Rainforest Alliance. (9 de agosto de 2023). *The Indigenous Roots of Regenerative Agriculture*. Rainforest Alliance. <https://www.rainforest-alliance.org/insights/the-indigenous-roots-of-regenerative-agriculture/>
- SENA. (2024). *Territorio y raíces: enfoque étnico y población campesina en Colombia*. [https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Documentos_conectados/ASI-VAMOS-6-Dic-18-\(1\).pdf](https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Documentos_conectados/ASI-VAMOS-6-Dic-18-(1).pdf)
- The Nature Conservancy. (2024). *Land conservation policies and indigenous stewardship*. The Nature Conservancy Reports. <https://www.nature.org/en-us/about-us/who-we-are/accountability/annual-report/2024-annual-report/>
- UPRA. (2023). *Cartilla de áreas de protección para la producción de alimentos (APPA)*. https://upra.gov.co/sites/default/files/2025-09/20230925_Cartilla_APPA.pdf
- Visor avanzado Geo CVC. (s. f.). *Visor avanzado GEO CVC*. https://geo.cvc.gov.co/visor_avanzado/
- Rotz, S. y Rück, D. (2024). *Agriculture in the North: A new strategy of Indigenous land dispossession?* Yellowhead Institute. <https://yellowheadinstitute.org/2024/agriculture-in-the-north/>



