

Serie Documentos de
Trabajo XI

PROGRAMA DE TIERRAS EN ÁREAS PROTEGIDAS



PROGRAMA DE TIERRAS EN ÁREAS PROTEGIDAS

Consultores:
JORGE BUSTAMANTE R.
GUSTAVO GUERRERO
DIANA MARCELA CUÉLLAR



Con el apoyo de:



Embajada del Reino de los
Países Bajos

Serie Documentos de Trabajo XI

Diciembre de 2007



INFORME FINAL DEL PROYECTO
“PROGRAMA DE TIERRAS EN ÁREAS PROTEGIDAS”

CONSULTORES

JORGE BUSTAMANTE R.
GUSTAVO GUERRERO
DIANA MARCELA CUÉLLAR

BOGOTÁ D.C., DICIEMBRE DE 2007



TABLA DE CONTENIDO

I.	RÉGIMEN JURÍDICO Y DE TENENCIA EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	5
A.	EL CONCEPTO DE AREA PROTEGIDA.....	5
B.	PRINCIPALES CATEGORIAS NACIONALES Y REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS:	6
1.	EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES.....	15
2.	LAS ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL.....	24
C.	COMPETENCIAS INSTITUCIONALES ASOCIADAS AL MANEJO DE TIERRAS EN ÁREAS PROTEGIDAS:	57
1.	MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - MAVDT.....	57
2.	MINISTERIO DE AGRICULTURA:.....	59
3.	MINISTERIO DEL INTERIOR - DIRECCIÓN DE ETNIAS:	60
4.	CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES –CAR’S-.....	60
5.	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES –UAESPNN-	62
6.	INCODER	63
7.	INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT	63
8.	MUNICIPIOS	64
9.	DIRECCION NACIONAL DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES.....	64
10.	AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL	65
11.	UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES	65
12.	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI.....	66
13.	GRANDES CENTROS URBANOS.....	66
II.	ESTADO DEL ARTE	67
A.	AFECTACIÓN AREAS DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.....	67
B.	ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.....	89
III.	PROGRAMA DE TIERRAS	94
A.	REGIMEN DE TENENCIA.....	96
1.	TITULARES DE DERECHOS REALES ANTERIORES A LA DECLARATORIA DEL ÁREA.	97
2.	TITULARES DE DERECHOS REALES POSTERIORES A LA DECLARATORIA DEL ÁREA PROTEGIDA:.....	97
3.	POSEEDORES	97
4.	TENEDORES	98
5.	OCUPANTES	98
6.	FALSAS TRADICIONES	98
7.	COMUNIDADES NEGRAS CON TIERRAS DE PROPIEDAD COLECTIVA	



8.	COMUNIDADES NEGRAS SIN TIERRAS DE PROPIEDAD COLECTIVA	
	100	
9.	COMUNIDADES INDÍGENAS CON RESGUARDOS	101
10.	COMUNIDADES INDÍGENAS SIN RESGUARDOS	102
B.	INSTRUMENTOS DEL PROGRAMA DE TIERRAS ASOCIADOS AL RÉGIMEN DE TENENCIA.....	102
1.	INSTRUMENTOS EN EL ESTATUTO DE DESARROLLO RURAL.....	103
2.	NUEVAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS.	109
3.	LAS UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES.	111
4.	ZONAS DE RESERVA CAMPESINA COMO ESTRATEGIA PARA REASENTAMIENTO EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA	112
5.	LA ADQUISICIÓN DIRECTA DE TIERRAS.	114
6.	CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD Y DESLINDE DE TIERRA.....	118
7.	EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO	121
8.	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS.	126
9.	LA RECUPERACIÓN DE BALDÍOS	131
10.	EXPROPIACIÓN	131
11.	PRESCRIPCIÓN DE DOMINIO Y DECLARACIÓN DE PERTENENCIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL	132
12.	LAS RESERVAS ESPECIALES	133
13.	SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS.....	134
C.	INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	137
1.	EXENCIONES O DESCUENTOS EN IMPUESTO PREDIAL.....	137
2.	DEDUCCIONES EN RENTA GRAVABLE POR INVERSIONES EN CONTROL Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL	137
3.	CERTIFICADO DE INCENTIVO FORESTAL PARA CONSERVACIÓN – CIF- 138	
4.	DESCUENTO TRIBUTARIO POR REFORESTACIÓN	140
5.	COMPENSACIONES POR TRATAMIENTOS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL.....	140
6.	PLUSVALIA Y VALORIZACIÓN	140
7.	PROYECTOS BAJO MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO - MDL	142
D.	ESTRATEGIA INSTITUCIONAL	144
1.	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL	144
2.	PRESENCIA INSTITUCIONAL E INFRAESTRUCTURA.....	145
3.	CAPACITACIÓN DEL PERSONAL.....	146
4.	GOBERNANZA EN ÁREAS PROTEGIDAS.....	147
5.	INFRAESTRUCTURA PARA EL CONTROL Y MONITOREO.	147
6.	ALIANZAS ENTRE LOS DIVERSOS ACTORES INVOLUCRADOS EN TORNO A LA CONSERVACIÓN.....	148
7.	PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	148
E.	A NIVEL PRESUPUESTAL.....	149
1.	FUENTES DE FINANCIACIÓN	149
2.	FINANCIACIÓN POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL	157



3.	SISTEMA DE GIRO PRESUPUESTAL – CIRCUITO PRESUPUESTAL...	159
4.	FORMULACIÓN CONCEPTUAL SOBRE VALORACIÓN CATASTRAL DE LAS ZONAS DE CONSERVACIÓN.	160
5.	INCENTIVOS PARA LA ADQUISICIÓN Y DOTACIÓN DE TIERRAS DE CONSERVACIÓN.....	161
6.	REASENTAMIENTO.	161
7.	TURISMO – RECREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS	162
	BIBLIOGRAFÍA.....	164
	SIGLAS	166
	ANEXO 1	167



I. RÉGIMEN JURÍDICO Y DE TENENCIA EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS

A. EL CONCEPTO DE AREA PROTEGIDA

Según el artículo 2º del Convenio de Diversidad Biológica, se define área protegida como “...un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. De la anterior definición, se desprenden varios elementos que nos permiten identificar un área protegida (Guerrero, 2006). De todas formas, hay que distinguir que las áreas de Parques Naturales no son “...un bien sino un conjunto de bienes afectados o destinados al cumplimiento de los fines de conservación, perpetuación y protección ambiental, que han sido catalogados por la legislación como de utilidad pública” (Mebarak, J.Y. y Jimenez – Larrarte, M., 2000).

Para estos efectos vale la pena desagregar el contenido de la definición que se ha asumido en este estudio.

- **Es un área definida geográficamente:** Esta característica implica la necesidad de delimitar de forma precisa el área respecto de la cual se reputarán los atributos de protección y las limitaciones de uso propios de la categoría que se declare, ello tendiente al logro de objetivos específicos de conservación.
- **Es un área designada:** Supone la existencia de un acto o manifestación de voluntad por parte de quien tiene la competencia o facultad para declarar el área respectiva. El acto de designación o declaratoria permite establecer el momento a partir del cual el área determinada se considera como protegida, y a partir del cual, por ende, surten efectos las medidas especiales de manejo y las limitaciones al derecho de dominio propias de la categoría.
- **Debe ser regulada:** De acuerdo con la definición contenida en el artículo 2º del Convenio de Diversidad Biológica, una categoría de área protegida bien puede ser simplemente creada y designada, definiendo los objetivos concretos de conservación a los que apuntaría su declaratoria, pero no su regulación específica de usos y actividades permitidas, o bien puede



designarse y además regularse los usos y actividades permitidos de manera general para la categoría respectiva.

- ***Debe ser administrada:*** El concepto de “administrar”¹ un área protegida, supone la existencia de una persona natural o jurídica que ejerce dentro de la misma mando o autoridad, por lo que, para hacerlo, debe estar facultado expresamente por el acto o norma que regula la categoría respectiva. Existen algunas categorías de áreas protegidas cuya declaratoria corresponde a una autoridad, y su administración a otra², lo que denota la diferencia entre ambas facultades.
- ***Debe contar con objetivos específicos de conservación:*** La declaratoria de un área protegida debe tener como finalidad el logro de un objetivo específico de conservación de la diversidad biológica; de igual forma, las medidas de manejo y administración, así como su regulación de usos y actividades, deben tener como último fin el logro de tales objetivos, sin que ello signifique que la única actividad permitida dentro del área respectiva sea la conservación de la biodiversidad; en este sentido, los objetivos de conservación de un área protegida pueden comprender valores culturales asociados a los objetivos naturales de conservación que se persiguen.

B. PRINCIPALES CATEGORIAS NACIONALES Y REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS:

Uno de los aspectos fundamentales del análisis del régimen de categorías de áreas protegidas que debe recogerse, es el correspondiente al régimen de tenencia de la tierra que cada una de dichas categorías admite, como criterio fundamental para el diseño de una política de tierras para el SINAP.

La tabla 1, presenta las principales categorías de áreas protegidas que en los niveles nacional y regional cuentan con una regulación específica, precisando el régimen de usos y actividades permitidos, la zonificación, la competencia para su declaración y administración, el nivel al que pertenece, y su compatibilidad con el ejercicio del derecho de dominio.

¹ El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define la expresión *administrar* como “...governar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan...”. También define la Real Academia Española esta expresión como “...graduar o dosificar el uso de alguna cosa, para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto”.

² Por ejemplo, podemos citar las Reservas Forestales de carácter nacional, que son declaradas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pero administradas por las Corporaciones Autónomas Regionales.



Posteriormente, abordaremos el análisis de cada una de estas categorías de áreas protegidas a la luz del régimen legal que la sustenta.



Tabla 1. Categorías Nacionales y Regionales y su compatibilidad con la propiedad

CATEGORIA	NIVEL	QUIEN DECLARA	QUIEN ADMINISTRA	USOS PERMITIDOS	ZONIFICACION	ADMITE PROPIEDAD
Parque Nacional Natural ³	Nacional ⁴	MAVDT ⁵	UAESPNN ⁶	Conservación ⁷ Recuperación y control ⁸ Investigación ⁹ Educación ¹⁰ Recreación ¹¹ Cultura ¹²	Zona intangible ¹³ Zona primitiva ¹⁴ Zona de recuperación natural ¹⁵ Zona histórico-cultural ¹⁶	No ²⁰

³ Decreto Ley (D.L.) 2811/74 Art. 329. "(...) a. **Parque Nacional:** área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;"

⁴ Categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales. D.L. 2811/74.

⁵ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ley 99/93. Art. 5º Num. 18.

⁶ Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. D.L. 216/03 Art. 19

⁷ D.L. 2811/74 Art. 332. "(...) a. **De conservación:** son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;"

⁸ D.L. 2811/74 Art. 332 "(...) f. **De recuperación y control:** son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan"

⁹ D.L. 2811/74. Art. 332 "(...) b. **De investigación:** son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;"

¹⁰ D.L. 2811/74 Art. 332 "(...) c. **De educación:** son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;"

¹¹ D.L. 2811/74. Art. 332 "(...) d. **De recreación:** son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales;"

¹² D.L. 2811/74. Art. 332 "(...) e. **De cultura:** son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región..."

¹³ D. 622/77 Art. 5º. "(...)3. **Zona intangible.** Zona en la cual el ambiente ha de mantenerse ajeno a la más mínima alteración humana, a fin de que las condiciones naturales se conserven a perpetuidad."

¹⁴ D. 622/77. Art. 5º. "(...)2. **Zona primitiva.** Zona que no ha sido alterada o que ha sufrido mínima intervención humana en sus estructuras naturales"

¹⁵ D. 622/77. Art. 5º. "(...)4. **Zona de recuperación natural.** Zona que ha sufrido alteraciones en su ambiente natural y que está destinada al logro de la recuperación de la naturaleza que allí existió o a obtener mediante mecanismos de restauración un estado deseado del ciclo de evolución ecológica lograda la recuperación o el estado deseado esta zona será denominada de acuerdo con la categoría que le corresponda."



					Zona de recreación general exterior ¹⁷ Zona de alta densidad de uso ¹⁸ Zona amortiguadora ¹⁹	
Reserva Natural ²¹	Nacional ²²	MAVDT	UAESPNN	Conservación Investigación Educación	Zona primitiva Zona intangible Zona de	No

¹⁶ D. 622/77. Art. 5º. “(...)5. **Zona histórico-cultural.** Zona en la cual se encuentran vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos o escenarios en los cuales tuvieron ocurrencia hechos trascendentales de la vida nacional.”

²⁰ D. 622/77. Artículo 9: **No admite Propiedad.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 2a de 1959, las zonas establecidas como Parques Nacionales Naturales son de utilidad pública y de acuerdo con lo establecido por el artículo 38, letra d del decreto número 133 de 1976, el INDERENA podrá adelantar la expropiación de las tierras o mejoras de particulares que en ellas existen. En cada caso y cuando los interesados no accedieren a vender voluntariamente las tierras y mejoras que se requieran para el debido desarrollo de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), ordenará adelantar el correspondiente proceso de expropiación con sujeción a las normas legales vigentes sobre la materia. La providencia que en tal sentido profiera la junta directiva del INDERENA, requerirá el voto favorable del Ministerio de Agricultura.

Artículo 10: No se reconocerá el valor de las mejoras que se realicen dentro de las actuales áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales después de la vigencia de este decreto, ni las que se hagan con posterioridad a la inclusión de un área dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Artículo 11: En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la ley 2a de 1959.

¹⁷ D. 622/77. Art. 5º. “(...)6. **Zona de recreación general exterior.** Zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente.”

¹⁸ D. 622/77. Art. 5º. “(...)7. **Zona de alta densidad de uso.** Zona en la cual por sus condiciones naturales, características y ubicación, pueden realizarse actividades recreativas y otorgar educación ambiental de tal manera que armonice con la naturaleza del lugar, produciendo la menor alteración posible.”

¹⁹ D. 622/77. Art. 5º “(...)8. **Zona amortiguadora.** Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.”. Si bien se mencionan en el Decreto 622 de 1977 las zonas amortiguadoras como parte del área protegida, lo cierto es que en realidad se encuentran en su periferia, como lo plantea el artículo 330 del Decreto-Ley 2811 de 1974, y por ende, no integran el área protegida respectiva.

²¹ D.L. 2811/74. Art. 329. “(...) b. **Reserva natural:** área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;”

²² Categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales. D.L. 2811/74.



					recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona amortiguadora	
Santuario de Fauna y/o Flora ²³	Nacional ²⁴	MAVDT	UAESPNN	Conservación Recuperación y control Investigación Educación	Zona primitiva Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona amortiguadora	No
Área Natural Única ²⁵	Nacional ²⁶	MAVDT	UAESPNN	Conservación Investigación Educación	Zona primitiva Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona de alta densidad de uso Zona amortiguadora	No
Vía Parque ²⁷	Nacional ²⁸	MAVDT	UAESPNN	Conservación	Zona primitiva	No

²³ D.L. 2811/74. Art. 329 “(...) d. **Santuario de flora:** área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional;

e. **Santuario de fauna:** área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;”

²⁴ Categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales. D.L. 2811/74.

²⁵ D.L. 2811/74. Art. 329. “(...) c. **Área natural única:** área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;”

²⁶ Categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales. D.L. 2811/74.

²⁷ D.L. 2811/74. Art. 329. “(...) f. **Vía parque:** faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.”

²⁸ Categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales. D.L. 2811/74.



				Educación Cultura Recreación. ²⁹	Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico- cultural Zona de recreación general exterior	
--	--	--	--	---	---	--

²⁹ D.L. 2811/74. Artículo 336: En las áreas que integran el sistema de parques nacionales se prohíbe:

a. La introducción y trasplante de especies animales o vegetales exóticas;

b. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos;

c. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada;

d. Las demás establecidas por la ley o el reglamento.

D. 622/77. Artículo 30: Prohíbanse las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia La alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los eco sistemas o causar daños en ellos.

La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.

Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.

Talar, socalar, entresacar o efectuar rocerías.

Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre.

Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el INDERENA por razones de orden técnico o científico.

Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.

Toda actividad que el INDERENA determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Ejercer cualquier acto de caza, salvo la caza con fines científicos.

Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el INDERENA, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el INDERENA permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.

Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el INDERENA lo autorice para investigaciones y estudios especiales.

Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie.

Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas.

Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.

Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes.

Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones



					Zona de alta densidad de uso Zona amortiguadora ³⁰	
Reserva Forestal Nacional ³¹	Nacional	MAVDT ³²	CAR's ³³	Conservación Desarrollo Sostenible	Sin zonificación	Si
Reserva Forestal Regional	Regional	CAR's	CAR's	Conservación Desarrollo Sostenible	Sin zonificación	Si
Distrito de Manejo Integrado	Regional	CAR's	CAR's	Actividades económicas controladas Investigación Educación Recreación	Preservación Protección Producción Recuperación para la preservación Recuperación para la producción	Si
Distrito de Conservación de Suelos	Regional	CAR's	CAR's	Actividades económicas controladas Investigación, Educación Recreación	N/A	Si
Área de Recreación	Regional	MAVDT CAR's	CAR's	Recreación Actividades deportivas	N/A	Si
Parque Natural	Regional	CAR's	CAR's	N/A	N/A	N/A

³⁰ A pesar de que la zonificación prevista en el Decreto 622 de 1977 para la Vía Parque incluye zona amortiguadora, lo cierto es que el artículo 330 del D.L. 2811 de 1974 la menciona sólo para las demás categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

³¹ L.1021/06. *Artículo 13. Áreas de Reserva Forestal. Son áreas de reserva forestal las extensiones territoriales que, por la riqueza de sus formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales, son delimitadas y oficialmente declaradas como tales por el Estado, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable.*

³² L.1021/06. *Artículo 13. Áreas de Reserva Forestal. (...)*

Parágrafo 2o. Las áreas de reserva forestal sólo podrán ser declaradas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando las mismas sean del orden nacional, y por las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible cuando se trate de Áreas de Reserva Forestal del orden regional.

³³ L.99/93. *Artículo 31: Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)*

16. Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la Ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. (Subrayado fuera de texto).



Regional						
Territorios Fáunicos	Regional	MAVDT CAR's	CAR's	Conservación Investigación Manejo de la fauna silvestre para exhibición o con fines demostrativos Caza científica	Área primitiva Área de manejo experimental Área de experimentación intensiva Área de alta actividad Área vial	Si
Reservas de Caza	Regional	MAVDT CAR's	CAR's	Conservación Investigación Manejo Caza científica Caza de fomento Caza de control Caza deportiva	N/A	Si
Cotos de Caza	Regional	MAVDT CAR's	CAR's	Mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de fauna silvestre para caza deportiva	N/A	Si
Reserva Natural Especial de Comunidades Negras	Local	CAR's	CAR's Consejos Comunitarios	N/A	N/A	Si
Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Local	Particulares	Particulares	Conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas Conservación, preservación y recuperación de poblaciones de fauna nativa Aprovechamiento maderero doméstico Aprovechamiento sostenible de recursos no maderables Recreación y ecoturismo Producción o generación de bienes y servicios ambientales	Zona de conservación Zona de agrosistemas	Si



				Habitación permanente		
--	--	--	--	-----------------------	--	--



1. EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

El Sistema de Parques Nacionales Naturales se define según el artículo 327 del Decreto-Ley 2811 de 1974 como *“el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.”*

Por su parte, el artículo 328 del mismo Decreto-Ley define las finalidades del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

“Artículo 328: Las finalidades principales del sistema de parques nacionales son:

a. Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;

b. La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para:

1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;

2. Mantener la diversidad biológica;

3. Asegurar la estabilidad ecológica, y

c. La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.”

Algunas de las características de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son las siguientes:

- El Sistema de Parques Nacionales Naturales está regido por el Decreto-Ley 2811 de 1974 y por el Decreto 622 de 1977.
- Existen 53 áreas declaradas como parte del Sistema.
- El Sistema de Parques Nacionales Naturales se define como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías previstas en el Decreto-Ley 2811 de 1974.
- Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales están dotadas de tres atributos constitucionalmente (Art. 63 C.N.):
 - o Son inalienables: Están fuera del comercio.
 - o Son inembargables: No están sujetas a medida cautelar de embargo.



- Son imprescriptibles: No se pueden adquirir por prescripción (paso del tiempo como poseedor)
- No admiten aprovechamiento económico de recursos naturales al interior del área, con una excepción: Lo pueden hacer las comunidades indígenas asentadas en su interior (Art. 7º Dec. 622/77).
- Según el artículo 6º de la Ley 70 de 1993, el título colectivo no comprende áreas del Sistema en ningún caso.
- Así mismo, según el artículo 19 del Decreto 1745 de 1995, son tierras baldías inadjudicables las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- De igual forma, el Decreto 622 de 1977, la Ley 2ª de 1959 y la Ley 1152 de 2007, prohíben la adjudicación de baldíos en áreas del Sistema.
- En conclusión, en el caso de comunidades negras, declarada un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, no puede ampliarse el título sobre ella.
- Según la Ley 70 de 1993, si preexisten comunidades negras en un área declarada dentro del SPNN, el plan de manejo del área respectiva debe reconocer las prácticas tradicionales compatibles con los objetivos de conservación del área; para el efecto, la UAESPNN debe promover mecanismos de consulta y participación con tales comunidades. Si la comunidad no cumple el plan de manejo, la UAESPNN y el INCODER convendrán con ellas su reubicación fuera del área protegida.
- Los miembros de comunidades negras pueden ser vinculados en actividades propias del área respectiva (Ej: ecoturismo).
- En la periferia de las áreas del SPNN, pueden establecerse zonas amortiguadoras, en las que se reducen los impactos de la actividad humana. Estas zonas pueden ser objeto de programas productivos sostenibles, según la Ley 70 de 1993. No obstante lo anterior, una enorme limitante es que según la Ley 160 de 1994, y el Decreto 2664 del mismo año, las tierras ubicadas en las zonas amortiguadoras no son titulables.

El procedimiento para la declaratoria de un área del Sistema, se describe de manera general en el artículo 6º del Decreto 622 de 1977, y se inicia de oficio o a petición de cualquier ciudadano o grupo de ellos, aún cuando la norma no lo especifique. La declaratoria supone estudios previos que determinen los valores naturales del área, sus objetivos de conservación y que por ende, sustenten la categoría y delimitación de la misma. La declaratoria, que se efectúa mediante Resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, debe estar precedida de un concepto emitido por la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. De igual manera, debe garantizarse el derecho de las comunidades negras e indígenas asentadas en el área, de intervenir en la definición de la misma.

Las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales son, a saber:



Tabla 2. Categorías del SPNN

Categoría	Actividades permitidas ³⁴	Zonificación ³⁵
Parque Nacional Natural ³⁶	Conservación ³⁷ Recuperación y control ³⁸ Investigación ³⁹ Educación ⁴⁰ Recreación ⁴¹ Cultura ⁴²	Zona intangible ⁴³ Zona primitiva ⁴⁴ Zona de recuperación natural ⁴⁵ Zona histórico-cultural ⁴⁶ Zona de recreación general exterior ⁴⁷ Zona de alta densidad de uso ⁴⁸

³⁴ D.L. 2811/74 Art. 331.

³⁵ D. 622/77. Art. 18.

³⁶ D.L. 2811/74 Art. 329. "(...) a. *Parque nacional: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;*"

³⁷ D.L. 2811/74 Art. 332. "(...) a. *De conservación: son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;*"

³⁸ D.L. 2811/74 Art. 332 "(...) f. *De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan*"

³⁹ D.L. 2811/74. Art. 332 "(...) b. *De investigación: son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;*"

⁴⁰ D.L. 2811/74 Art. 332 "(...) c. *De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;*"

⁴¹ D.L. 2811/74. Art. 332 "(...) d. *De recreación: son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales;*"

⁴² D.L. 2811/74. Art. 332 "(...) e. *De cultura: son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región...*"

⁴³ D. 622/77 Art. 5°. "(...)3. *Zona intangible. Zona en la cual el ambiente ha de mantenerse ajeno a la más mínima alteración humana, a fin de que las condiciones naturales se conserven a perpetuidad.*"

⁴⁴ D. 622/77. Art. 5°. "(...)2. *Zona primitiva. Zona que no ha sido alterada o que ha sufrido mínima intervención humana en sus estructuras naturales*"

⁴⁵ D. 622/77. Art. 5°. "(...)4. *Zona de recuperación natural. Zona que ha sufrido alteraciones en su ambiente natural y que está destinada al logro de la recuperación de la naturaleza que allí existió o a obtener mediante mecanismos de restauración un estado deseado del ciclo de evolución ecológica lograda la recuperación o el estado deseado esta zona será denominada de acuerdo con la categoría que le corresponda.*"

⁴⁶ D. 622/77. Art. 5°. "(...)5. *Zona histórico-cultural. Zona en la cual se encuentran vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos o escenarios en los cuales tuvieron ocurrencia hechos trascendentales de la vida nacional.*"

⁴⁷ D. 622/77. Art. 5°. "(...)6. *Zona de recreación general exterior. Zona que por sus condiciones naturales ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente.*"

⁴⁸ D. 622/77. Art. 5°. "(...)7. *Zona de alta densidad de uso. Zona en la cual por sus condiciones naturales, características y ubicación, pueden realizarse actividades recreativas y otorgar*



		Zona amortiguadora ⁴⁹
Reserva Natural ⁵⁰	Conservación Investigación Educación	Zona primitiva Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona amortiguadora
Santuario de Fauna y/o Flora ⁵¹	Conservación Recuperación y control Investigación Educación	Zona primitiva Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona amortiguadora
Área Natural Única ⁵²	Conservación Investigación Educación	Zona primitiva Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona de alta densidad de uso Zona amortiguadora
Vía Parque ⁵³	Conservación Educación Cultura Recreación.	Zona primitiva Zona intangible Zona de recuperación natural Zona histórico-cultural Zona de recreación general exterior Zona de alta densidad de uso Zona amortiguadora ⁵⁴

educación ambiental de tal manera que armonice con la naturaleza del lugar, produciendo la menor alteración posible.”

⁴⁹ D. 622/77. Art. 5º “(...)8. Zona amortiguadora. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.” Si bien se mencionan en el Decreto 622 de 1977 las zonas amortiguadoras como parte del área protegida, lo cierto es que en realidad se encuentran en su periferia, como lo plantea el artículo 330 del Decreto-Ley 2811 de 1974, y por ende, no integran el área protegida respectiva.

⁵⁰ D.L. 2811/74. Art. 329. “(...) b. Reserva natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;”

⁵¹ D.L. 2811/74. Art. 329 “(...) d. Santuario de flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional;
e. Santuario de fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;”

⁵² D.L. 2811/74. Art. 329. “(...) c. Área natural única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;”

⁵³ D.L. 2811/74. Art. 329. “(...) f. Vía parque: faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.”



A continuación se presenta una tabla que identifica las competencias para al declaración y administración de las áreas del SPNN, así como el alcance de la regulación de su declaración y manejo:

⁵⁴ A pesar de que la zonificación prevista en el Decreto 622 de 1977 para la Vía Parque incluye zona amortiguadora, lo cierto es que el artículo 330 del D.L. 2811 de 1974 la menciona sólo para las demás categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



Tabla 3. Competencias y procedimientos SPNN

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
MAVDT ⁵⁵	Si ⁵⁶	Si ⁵⁷	No	Si ⁵⁸	UAESP NN ⁵⁹	UAESP NN ⁶⁰	UAESP NN ⁶¹	Si ⁶²	UAESP NN ⁶³	MAVDT ⁶⁴	MAVDT ⁶⁵	Gobierno Nacional Cooperación Internacional Rentas propias ⁶⁶ FONAM ⁶⁷

⁵⁵ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ley 99/93. Art. 5° Num. 18

⁵⁶ D. 622/77. Art. 6°.

⁵⁷ D. 2811/74. Art. 309.

⁵⁸ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales"

⁵⁹ D.L. 216/03. Art. 19.

⁶⁰ Idem,

⁶¹ Idem.

⁶² D.L. 2811/74. Art. 335. D. 622/77. Art. 9°.

⁶³ D.L. 216/03. Art. 19 Num. 6°.

⁶⁴ L. 1152/07. Art. 28 Num. 11 Lit. a). Art. 38 Num. 1o

⁶⁵ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza del MAVDT.

⁶⁶ D.L. 216/03. Art. 20.

⁶⁷ L. 99/93. Art. 88 Par.



Las áreas del Sistema de Parques Nacionales

Naturales son las áreas protegidas con mayor nivel de regulación en la legislación Nacional, contenida principalmente en el Decreto-Ley 2811 de 1974 y en el Decreto 622 de 1977. De hecho, la competencia para su declaración y administración se encuentra definida expresamente en el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, que define las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, competencia recogida a su vez por el Decreto-Ley 216 de 2003, que en su artículo 19 define las funciones de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, incluyendo la de administrar las áreas que integran el Sistema.

El procedimiento para la declaratoria de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales se encuentra descrito en el artículo 6º del Decreto 622 de 1977, proceso que supone la realización de estudios previos técnicos, científicos y de carácter económico y social, aunque no expresamente de tipo predial, sin embargo, a partir de la expedición de la Resolución 2708 de 2001 por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, se creó un código (Número 345) para la inscripción en el registro de instrumentos públicos de actos que supongan la afectación del derecho de dominio por causas de categorías ambientales, lo que incluye obviamente las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, inscripción que debería adelantar quien administra las áreas, es decir, la UAESPNN, como dependencia del Ministerio de Ambiente, ente éste que está encargado de la declaratoria de las áreas y por ende, de imponer las limitaciones propias de las categorías del Sistema.

Otro aspecto que vale la pena resaltar, es que expresamente se determina en el artículo 335 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y en el artículo 9º del Decreto 622 de 1977, **la obligación de adquirir los predios de propiedad privada que se encuentren ubicados al interior de las áreas del Sistema**, función que corresponde según el numeral del artículo 19 del Decreto-Ley 216 de 2003 a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ente que por demás, de acuerdo a lo establecido en el literal a) del numeral 11 del artículo 28 y en el numeral 1º del artículo 38 de la Ley 1152 de 2007, conocido como Estatuto de Desarrollo Rural, debe administrar los baldíos y las tierras de la Nación que se encuentren al interior de las áreas del Sistema.

Por último y sobre estas categorías, es pertinente mencionar que los recursos financieros para la adquisición y administración de las tierras que adquiera la Nación para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, y en general para el manejo de estas áreas protegidas, son aquellos descritos en el artículo 20 del Decreto-Ley 216 de 2003, principalmente los recursos apropiados para el efecto en el Presupuesto General de la Nación, las rentas propias derivadas de la administración de las áreas del Sistema (**tarifas de ingreso, etc**), así como los recursos de cooperación internacional que puedan ser gestionados por la UAESPNN para el efecto.



Las Zonas amortiguadoras de áreas del SPNN⁶⁸

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, expedido mediante el Decreto – Ley 2811 de 1974, y que regula entre otros aspectos, al Sistema de Parques Nacionales Naturales, considera en su artículo 330⁶⁹ la determinación de zonas amortiguadoras en la periferia de las áreas del Sistema como instrumento para atenuar las perturbaciones que pueda causar la acción humana. Dentro de este concepto, se menciona igualmente la posibilidad de que la definición de estas zonas, comporte limitaciones y restricciones al derecho de dominio.

Por su parte, el Decreto 622 de 1977, que reglamenta parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales"; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959, incorpora en el numeral 8º de su artículo 5º, una definición de las zonas amortiguadoras que corresponde en términos generales a la contenida en el Decreto-Ley 2811 de 1974⁷⁰. En todo caso, esta definición reconoce que en estas zonas, pueden generarse perturbaciones que el establecimiento de las mismas debe permitir atenuar, para evitar que tales perturbaciones generen disturbios en la ecología o en la vida silvestre de las áreas del Sistema.

De otra parte, el artículo 14 del mismo Decreto 622 de 1977⁷¹, asignó al Inderena la función de delimitar para cada una de las áreas del Sistema las zonas amortiguadoras, así como la de someterlas a un manejo especial reglamentado para cada una de ellas, y basado principalmente en la limitación o restricción del uso a los poseedores de tierras en tales zonas. En este sentido, vale la pena destacar que este Decreto resuelve el interrogante planteado al analizar lo establecido en el artículo 330 del Decreto-Ley 2811 de 1974, respecto de la necesidad de determinar zonas amortiguadoras en todas las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, acogiendo la exigencia del establecimiento de zonas amortiguadoras para todas las áreas del Sistema.

⁶⁸ En este punto recogemos los principales elementos mencionados por Guerrero, G. (2005) en *Clasificación y caracterización de la normatividad, jurisprudencia y doctrina nacional pertinente para la definición de zonas amortiguadoras*. PFI – UAESPNN (sin publicar).

⁶⁹ D.L. 2811/74. Artículo 330: *De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio*

⁷⁰ D. 622/77. Artículo 5: *Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:*

(...)

8. *Zona amortiguadora. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.*

⁷¹ D. 622/77. Artículo 14: *Corresponde al Inderena, delimitar para cada una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las zonas amortiguadoras y someterlas a manejo especial reglamentado para cada caso, limitando o restringiendo el uso por parte de sus poseedores.*



De otra parte, este mismo artículo del Decreto 622 de 1977 atribuye a la administración la función de reglamentar para cada zona amortiguadora medidas de manejo, basadas principalmente en la limitación o restricción al uso por parte de sus poseedores, expresión que resulta imprecisa, en tanto excluye a quienes detenten el derecho de dominio sobre tierras ubicadas en dichas zonas (Guerrero, 2005).

Por último, y en relación directa con las zonas de amortiguación, el artículo 18 de este Decreto⁷², al definir la zonificación que cada categoría dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales puede comprender, contraría, según Guerrero (2005), lo previsto en el artículo 330 del Decreto-Ley 2811 de 1974, puesto que menciona para todas las categorías, incluyendo la Vía Parque, la posibilidad del establecimiento de una zona de amortiguación, a diferencia de lo previsto en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, que excluye la posibilidad de establecer dichas zonas en la categoría Vía Parque.

De otra parte, el Decreto, al incluir dentro de la zonificación de cada categoría a las zonas de amortiguación, contradice la definición misma de tales zonas prevista en el artículo 330 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y en su propio artículo 5º, en tanto no podría considerarse como una zona del área protegida misma, aquella que por definición se encuentra ubicada en la periferia de la misma, ya que aún considerando tal posibilidad, las actividades permitidas en cada categoría del Sistema, de acuerdo a lo previsto en los artículos 331 y 332 del Decreto-Ley 2811 de 1974, no responden a la función misma que cumplen las zonas de amortiguación, particularmente en aquellas categorías mas restrictivas (Guerrero, 2005).

⁷² D. 622/77. Artículo 18: La zonificación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá comprender:

1. En los parques nacionales naturales:
(...)
g. Zona amortiguadora.
2. En las reservas naturales:
(...)
e. Zona amortiguadora.
3. En las áreas naturales únicas:
(...)
g. Zona amortiguadora.
4. En los santuarios de fauna y flora:
(...)
f. Zona amortiguadora.
5. En las vías parque:
(...)
g. Zona amortiguadora



2. LAS ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL

Las áreas de manejo especial son un grupo de categorías de manejo de los recursos naturales renovables con miras a su protección y administración efectiva. En este orden de ideas, se convierten en estrategias de gestión de los recursos naturales renovables con el territorio como referente, de allí que se consideren como figuras de ordenamiento ambiental territorial.

Según el literal e) del artículo 45 del Decreto-Ley 2811 de 1974, *“Se zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales”*; de igual forma, el artículo 308 del mismo Decreto-Ley define un área de manejo especial como el *“Es área de manejo especial la que se delimita para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables”*.

Por su parte, el artículo 309 del Decreto-Ley precisa que la creación de las áreas de manejo especial debe tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico-sociales, lo que supone la realización de estudios previos cuando se pretenda declarar cualquier categoría de área de manejo especial por parte de la Corporación, estudios que deben abordar aspectos ecológicos, económicos y sociales. .

Las siguientes, son las categorías que se consideran áreas de manejo especial:

1. Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales;
2. Distrito de Manejo Integrado (Art. 310 D.L 2811/74 y Dec.1974/89)
3. Área de Recreación (Art. 311 D.L. 2811/74)
4. Cuenca en Ordenación (Art. 312-323 D.L. 2811/74 y D.1729/02)
5. Distrito de Conservación de Suelos (Art.324-326 D.L. 2811/74)

a) Distritos de Manejo Integrado

Los Distritos de Manejo Integrado son una de las categorías consideradas por el Decreto-Ley 2811 de 1974 como áreas de manejo especial. Según el artículo 310 del Decreto-Ley en mención, *“Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional. Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.”*

Los usos permitidos en los Distritos de Manejo Integrado, son entonces las actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas, constituyéndose en este contexto en una de las categorías más amplias dentro del abanico de alternativas regulada en la normatividad nacional.



El objeto de los Distritos de Manejo Integrado, es ordenar, planificar y regular el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales renovables y las actividades económicas que se desarrollan en ellos. La zonificación que prevé el Decreto 1974 de 1989 para esta categoría es la siguiente:

- *Zona de Preservación:* En ella se predica la intangibilidad de los recursos naturales renovables existentes.
- *Zona de Protección:* Dedicada a la conservación de obras o actividades humanas.
- *Zona de Producción:* Dedicada a la generación de bienes y servicios ambientales (uso sostenible)
- *Zona de Recuperación:* Que puede tener dos alternativas:
 - o Zona de recuperación para la preservación: Dedicada al restablecimiento de condiciones primigenias del área.
 - o Zona de recuperación para la producción: Dedicada a establecer condiciones para el uso sostenible.

La siguiente matriz, presenta los elementos más relevantes relacionados con la competencia para la declaratoria y administración de Distritos de Manejo Integrado:



Tabla 4. Competencias y procedimientos Distritos de Manejo Integrado

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula el Plan de Manejo	Quién ejecuta el Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ⁷³	Si ⁷⁴	Si ⁷⁵	Si ⁷⁶	Si ⁷⁷	CAR's ⁷⁸	CAR's ⁷⁹	CAR's ⁸⁰	No	N/A	N/A ⁸¹	CAR's ⁸²	Indeterminado ⁸³

⁷³ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 16

⁷⁴ D. 1974/89. Art. 6º.

⁷⁵ D.L. 2811/74. Art. 309. D. 1974/89. Art. 6º. Num. 1

⁷⁶ D.1974/89. Art. 6º. Num. 1º. Lit. c).

⁷⁷ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales"

⁷⁸ L. 99/93. Art. 31 Num. 16. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

⁷⁹ Idem,

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

⁸² La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's.

⁸³ Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



La competencia para reservar, alinear, administrar o sustraer los distritos de manejo integrado conforme a la ley y los reglamentos, se radica en virtud del artículo 31 Num. 16 de la Ley 99/93 en cabeza de las CAR's. Adicionalmente, a pesar de que en materia de formulación de planes de manejo, el artículo citado anteriormente no atribuye de forma expresa esta competencia a estas Corporaciones, debe entenderse que dicha actividad debe ser llevada a cabo por tales entidades ya que la administración de los distritos de manejo integrado comporta la formulación de los planes de manejo. Esta misma conclusión se extiende a la ejecución de los planes de manejo y a la vigilancia y control de los Distritos de Manejo Integrado.

El procedimiento para su declaración se encuentra regulado por el Decreto 1974 de 1989 el cual reglamenta el artículo 310 del Decreto 2811 de 1974. Así mismo, en materia de registro, la competencia no se encuentra establecida de forma expresa en la Ley y en los reglamentos; sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que dicha facultad radica en cabeza de las CAR's, al igual que la obligación de sufragar los costos de administración de dichas zonas.

b) Distritos de Conservación de Suelos

Según el artículo 324 del Decreto-Ley 2811 de 1974, los Distritos de Conservación de Suelos son áreas que se delimitan para someterlas a manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o a la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de uso que en ellas se desarrolla.

El instrumento de planificación y manejo de esta categoría de áreas de manejo especial, son los Planes de rehabilitación y manejo del área, que pueden imponerse por ejemplo, en áreas degradadas por la actividad minera.

El principal antecedente de esta categoría, son los denominados Distritos de conservación que mencionaba la Ley 2ª de 1959; no cuentan como categoría con una reglamentación mas allá de la prevista en el Decreto-Ley 2811 de 1974, y la competencia para su declaración esta radicada en cabeza del Consejo Directivo.

La siguiente tabla, identifica las competencias y procedimientos asociados a la declaratoria y administración de los Distritos de Conservación de suelos:



Tabla 5. Competencias y procedimientos Distritos de Conservación de Suelos

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula el Plan de Manejo	Quién ejecuta el Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ⁸⁴	No	Si ⁸⁵	No	Si ⁸⁶	CAR's ⁸⁷	CAR's ⁸⁸	CAR's ⁸⁹	No	N/A	N/A ⁹⁰	CAR's ⁹¹	Indeterminado ⁹²

⁸⁴ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 16

⁸⁵ D.L. 2811/74. Art. 309.

⁸⁶ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales"

⁸⁷ L. 99/93. Art. 31 Num. 16. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

⁸⁸ Idem,

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

⁹¹ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's.

⁹² Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



Los Distritos de Conservación de suelos son una categoría de áreas de manejo especial cuya declaratoria, administración y manejo de acuerdo al numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos, como lo dispone el literal g) del artículo 27 de la misma Ley. El procedimiento de declaratoria de esta categoría no se encuentra explícitamente reglado, sin embargo, el artículo 309 del Código de Recursos Naturales Renovables precisa la constitución de un área de manejo especial, requiere de la realización de estudios previos de carácter económico y económico-social.

Otro aspecto fundamental es el que tiene que ver con la necesidad de que las Corporaciones Autónomas Regionales inscriban en el registro de instrumentos públicos de los predios afectados con la declaratoria de la categoría, el acto administrativo de creación de un Distrito de Conservación de Suelos, bajo el código 345 *“Afectación por causas de categorías ambientales”*, inscripción que asegura la oponibilidad de la declaratoria frente a terceros de buena fe.

De cualquier modo, debemos precisar que la declaratoria de un área bajo esta categoría no requiere de la adquisición de predios, máxime si consideramos que conforme a lo establecido en el artículo 326 del Decreto-Ley 2811 de 1974, *“...Los propietarios de terrenos ubicados en un distrito de conservación en suelos están obligados a aplicar las medidas y a ejecutar y mantener las obras previstas en los planes de rehabilitación y manejo”*, lo que supone la compatibilidad del ejercicio del derecho de dominio con la declaratoria de estas áreas.

c) Áreas de recreación urbanas y rurales

El artículo 311 del Decreto Ley 2811 de 1974 señala que *“Podrán crearse áreas de recreación urbanas y rurales principalmente destinadas a la recreación y a las actividades deportivas”*.

Las áreas de recreación urbanas y rurales, no reúnen las condiciones para considerarse áreas protegida, sin embargo, vale la pena precisar que se trata de áreas diferentes a los parques públicos recreativos o canchas deportivas.

La siguiente tabla identifica las competencias y procedimientos asociados a esta categoría:



Tabla 6. Competencias y procedimientos Áreas de Recreación

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula el Plan de Manejo	Quién ejecuta el Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ⁹³ MAVDT ⁹⁴	No	Si ⁹⁵	No	Si ⁹⁶	CAR's ⁹⁷	CAR's ⁹⁸	CAR's ⁹⁹	No	N/A	N/A ¹⁰⁰	CAR's MAVDT ¹⁰¹	Indeterminado ¹⁰²

⁹³ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 30. No es una asignación específica pero se ha interpretado que por tratarse de una función anteriormente asignada al INDERENA, son las CAR's quienes asumen esta competencia.

⁹⁴ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. D.L. 216/03. Art. 6º. Num. 11. Es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alinear, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas".

⁹⁵ D.L. 2811/74. Art. 309.

⁹⁶ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales".

⁹⁷ L. 99/93. Art. 31 Num. 30. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

⁹⁸ Idem,

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

¹⁰¹ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's y del MAVDT, según quien efectúe la declaratoria.

¹⁰² Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



Como mencionamos, las áreas de recreación no pueden catalogarse como áreas protegidas, aún cuando de acuerdo al Decreto-Ley 2811 de 1974, sean consideradas como áreas de manejo especial, sin embargo, no cuentan con objetivos de conservación de biodiversidad.

La declaratoria de esta categoría de áreas de manejo especial no se encuentra asignada expresamente por la Ley a ninguna autoridad, sin embargo, en tanto su constitución era una función asignada al INDERENA con antelación a la expedición de la Ley 99 de 1993, se entiende que en virtud del mandato contenido en el numeral 30 del artículo 31 de la misma Ley, la competencia para su declaración y administración se encuentra radicada en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, pero también podrían ser declaradas por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la luz de la función general asignada por el numeral 11 del artículo 6º del Decreto-Ley 216 de 2003 a su Despacho.

Ahora bien, aún cuando el procedimiento de declaratoria de esta categoría no se encuentra reglado, es pertinente mencionar que el artículo 309 del Decreto-Ley 2811 de 1974, exige como condición para la declaratoria de cualquier categoría de área de manejo especial, la realización de estudios previos técnicos, económicos y sociales previos; de igual forma, ha de entenderse que la declaratoria de estas categorías de manejo requiere su inscripción en el registro de instrumentos públicos, a la luz de lo establecido por la Resolución 2708 de 2001 de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Por último, es necesario señalar que esta categoría no requiere expresamente de la adquisición de predios, sin embargo, tratándose de afectaciones al núcleo esencial del derecho de dominio, esto es, al atributo de disposición de los predios afectados con la categoría, se hará necesaria su adquisición, sin embargo, dado que no resulta obligatoria legalmente esta adquisición de manera expresa, la ley tampoco ha definido una institución encargada de su adquisición, ni la fuente financiera correspondiente, en caso de que haya lugar a la adquisición de predios al interior de esta categoría.

d) PARQUE NATURAL REGIONAL

La categoría de Parque Natural Regional no cuenta con regulación jurídica expresa, y sólo encuentra sustento en la atribución otorgada por la Ley 99 de 1993, que en su artículo 31, le asignó a las CAR's la competencia para declarar y administrar estas categorías de áreas protegidas, las cuales sin embargo, como se notó anteriormente, no cuentan con reglamentación específica de usos y actividades permitidas.

El Sistema Departamental de Áreas Protegidas –SIDAP- del Valle del Cauca, ha propuesto como definición de la categoría *“Área natural destinada a la*



preservación que contiene uno o más ecosistemas naturales que representen en su integridad los ecosistemas o combinaciones de ecosistemas del departamento o el municipio expresados en paisajes, biomas, ecosistemas de valor científico, paisajístico, educativo y recreativo para cuya perpetuación, es necesario mantener o restaurar sus condiciones naturales sometiéndola a un régimen de declaratoria, administración y manejo.” (CVC, 2005).

La siguiente tabla identifica las competencias y la regulación sobre la declaratoria y manejo de esta categoría:



Tabla 7. Competencias y procedimientos Parques Naturales Regionales

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ¹⁰³	No	No	No	Si ¹⁰⁴	CAR's ¹⁰⁵	CAR's ¹⁰⁶	CAR's ¹⁰⁷	No	N/A	N/A ¹⁰⁸	CAR's ¹⁰⁹	Indeterminado ¹¹⁰

¹⁰³ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 16

¹⁰⁴ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales"

¹⁰⁵ L. 99/93. Art. 31 Num. 16. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

¹⁰⁶ Idem,

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

¹⁰⁹ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's.

¹¹⁰ Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



La competencia para llevar a cabo la declaración de Parques Naturales Regionales, se encuentra atribuida por mandato de la Ley 99 de 1993 (Art. 31 Num. 16), a las Corporaciones Autónomas Regionales. Este mismo artículo señala que corresponde a dichas corporaciones llevar a cabo la reglamentación relativa al uso y el funcionamiento de tales zonas.

Al igual que en otras categorías de áreas, la competencia para la formulación del plan de manejo no está atribuida de forma expresa a las CAR's, pero debe entenderse que la facultad de administración comprende adicionalmente la de efectuar la formulación de dicho plan. Esto ocurre de igual forma con las actividades de vigilancia y control, registro de los predios, y financiación para la administración y adquisición de tierras que deben llevarse a cabo sobre estas zonas.

e) RESERVAS FORESTALES

Las reservas forestales encuentran su primer antecedente como categoría de conservación en el Código Fiscal de 1912, que autorizó al Gobierno Nacional para reservar porciones de bosques baldíos, a fin de evitar su destrucción. De igual forma, la Ley 119 de 1919, reguló los Bosques nacionales y reiteró la autorización para que el Gobierno Nacional efectuara las reservas del caso, y prohibió el desmonte y quema de bosque en una franja de 50 metros a cada lado de cualquier corriente hídrica.

Por su parte, la Ley 200 de 1936 menciona por primera vez la facultad del Gobierno de declarar zonas de reserva forestal en terrenos baldíos; de igual forma, el Decreto 1383 de 1940 definía las zonas forestales protectoras como *“el conjunto de terrenos que por su topografía, o por su ubicación en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y márgenes de depósitos o cursos permanentes de agua, conviene que permanezcan revestidos de masas arbóreas por la acción que estas ejercen sobre el régimen fluvial, conservación de aguas y suelos, salubridad de centros urbanos, etc.”*¹¹¹

El Decreto 2278 de 1953 clasificó, por su parte, los bosques en públicos, protectores, de interés general y de propiedad privada; pero es la Ley 2ª de 1959 el principal referente en el establecimiento de reservas forestales protectoras del orden nacional, ya que declara las primeras siete en el país, a saber, Zonas de Reserva Forestal del Pacífico; Central; del Río Magdalena; de la Sierra Nevada de Santa Marta; de la Serranía de los Motilones; del Cocuy y de la Amazonía. Los bosques contenidos en estas reservas, debían someterse a un Plan de Ordenación Forestal.

¹¹¹ Cfr. Ponce de León, E. *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Bogotá, 2005. 184 p. y Tamayo, R. (compilador) *Reservas Forestales del Orden Nacional*. Ministerio del Medio Ambiente, Dirección de Ecosistemas, Grupo de Bosques. Bogotá (sin publicar).



Según el Decreto-Ley 2811 de 1974, se entendía como reserva forestal *“la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.”*¹¹² Las reservas forestales, según el tipo de áreas que en ella se establecían, mantenían y utilizaban, podían ser protectoras¹¹³, productoras¹¹⁴, o protectoras-productoras¹¹⁵, y cualquiera de estas tres formas podía ser nacional (en cuyo caso su declaratoria continúa a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su administración de las Corporaciones Autónomas Regionales), o regional (en cuyo caso su declaratoria y administración aún corresponde a la Corporación Autónoma Regional respectiva).

La Ley 1021 de 2006 (Ley General Forestal), define en su artículo 13 las reservas forestales como *“...las extensiones territoriales que, por la riqueza de sus formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales, son delimitadas y oficialmente declaradas como tales por el Estado, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable.”*

Es de anotar frente a esta nueva definición que, a nuestro modo de ver, desaparece la clasificación de las reservas forestales en protectoras, productoras y protectoras-productoras, en tanto ya su objetivo deja de ser el mantenimiento de áreas forestales de cualquiera de estos tipos, y pasa a ser *“...la conservación y desarrollo sustentable...”* de manera general. Los objetos o valores de conservación que pueden dar lugar a la declaratoria de esta categoría, se especifican en esta definición como *“...la riqueza de sus formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales, son delimitadas y oficialmente declaradas como tales por el Estado, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable.”*, lo que supone una valoración de dos componentes fundamentales: la cobertura vegetal y el valor de los bienes y servicios ambientales que el área ofrece.

¹¹² D.L. 2811/74. Art. 206.

¹¹³ D.L. 2811/74. Artículo 204: *Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.*

¹¹⁴ D.L. 2811/74. Artículo 203: *Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo. El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación. Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.*

¹¹⁵ D.L. 2811/74. Artículo 205: *Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables y que, además puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector.*



De otra parte, el parágrafo primero de este artículo de la misma Ley 1021 de 2006 le asignó al Gobierno Nacional un plazo de tres años para *“...delimitar, consolidar y declarar las áreas de reserva forestal existentes para adecuarlas a los principios y objetivos de la presente ley”*, resultando cuando menos curioso que las reservas existentes puedan volver a declararse. De igual forma, señala este parágrafo que como resultado de este ejercicio *“...se elaborará el mapa actualizado de las áreas de reserva forestal de la Nación, debiendo establecer las medidas pertinentes para su monitoreo y control efectivo”*. Lo anterior supone que debe efectuarse una revisión de todas las reservas forestales existentes, incluyendo las definidas por la Ley 2ª de 1959, a fin de verificar si cumplen las condiciones para ser consideradas como reservas forestales, a la luz de la nueva definición incorporada en la Ley; de cualquier modo, consideramos que la sustracción de cualquiera de las reservas forestales declaradas por la Ley 2ª de 1959, debe surtir el trámite previsto en la Resolución 293 de 1998, a la cual haremos referencia más adelante.

El parágrafo segundo del mismo artículo 13 de la Ley 1021 de 2006 por su parte, reitera las competencias para la declaratoria y administración de las reservas forestales, según sean nacionales o regionales, de igual forma, señala que será el Gobierno Nacional el que debe reglamentar el procedimiento para la declaratoria y registro de las reservas.

El tema del registro de las reservas forestales cobró especial importancia en el país, a partir del conflicto suscitado entre quienes adelantaron desarrollos urbanísticos y explotaciones mineras en el área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y las autoridades ambientales, caso en el cual, surgió la tesis de la inoponibilidad del régimen de usos y actividades propios de la categoría, en ausencia de la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos para cada predio afectado por la declaratoria respectiva; frente a esta situación, el legislador incorporó el tema del registro como una de aquellas tareas que deben agotarse una vez declarada una reserva forestal.

El mismo parágrafo segundo del artículo 13 de la misma Ley 1021 de 2006 establece que *“En todo caso, antes de una declaratoria de Área de Reserva Forestal se procederá a elaborar los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales pertinentes, así como al levantamiento de un censo catastral de los espacios cuyos titulares ostenten derechos adquiridos. Cuando por interés nacional deba procederse a la expropiación se determinará bajo los criterios de valorización vigentes sobre la materia, el valor monetario para su adquisición por negociación directa o por vía expropiatoria. Para el efecto de las expropiaciones el acto de declaratoria deberá consignar la fuente de financiamiento.”*

Por último, y sobre la regulación incorporada en la Ley 1021 de 2006, vale la pena destacar que el artículo 11 menciona como uno de los elementos que debe incorporar el Plan General de Ordenación Forestal que deben adoptar las CAR's dentro de los próximos dos años, *“...las áreas que forman parte de las reservas forestales...”*, lo que, a nuestro entender supone que en la práctica el Gobierno



Nacional deberá efectuar el ejercicio de revisión de las reservas forestales existentes en el país, dentro de los próximos dos años, y no dentro de los tres de que trata el parágrafo primero del artículo 13 de la misma Ley, habida cuenta de que los Planes Generales de Ordenación Forestal, deberán incorporarlas.

La siguiente tabla, identifica las competencias y procedimientos asociados a la declaratoria y manejo de las Reservas Forestales Nacionales:



Tabla 8. Competencias y procedimientos Reservas Forestales Nacionales

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula el Plan de Manejo	Quién ejecuta el Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
MAVDT ¹¹⁶	Si ¹¹⁷	Si ¹¹⁸	Si ¹¹⁹	Si ¹²⁰	CAR's ₁₂₁	CAR's ₁₂₂	CAR's ₁₂₃	Si ¹²⁴	CAR ó MAVDT ₁₂₅	MAVDT, UAESPN No CAR's ¹²⁶	MAVDT ₁₂₇	Indeterminado ₁₂₈

¹¹⁶ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ley 1021/06. Art. 13 Par.

¹¹⁷ L. 1021/06 Art. 13 Par. 2. Esta pendiente la reglamentación de la Ley en cuanto al procedimiento de declaratoria.

¹¹⁸ L. 1021/06. Art. 13 Par. 2

¹¹⁹ L. 1021/06 Art. 13 Par. 2

¹²⁰ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales"

¹²¹ L. 99/93. Art. 31 Num. 16. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo de las reservas forestales nacionales.

¹²² Idem,

¹²³ Idem.

¹²⁴ L.1152/07. Art. 38 Num. 2. L. 1021/06. Art. 13 Par. 2o. Las normas parecen sugerir que la adquisición es requerida, en tanto el MAVDT debe adquirir predios para reubicar a los propietarios de predios ubicados dentro de las Reservas Forestales. Igualmente, mencionan la posibilidad de expropiación previa negociación directa.

¹²⁵ L. 99/93 Art. 31 Num. 16. La adquisición puede entenderse como elemento de la administración, aún cuando puede interpretarse igualmente que quien afecta con la declaratoria, en este caso el MAVDT, es quien debe adquirir.

¹²⁶ L. 1152/07. Art. 28 Num. 11 Lit. a). (La norma no precisa cual de los tres entes los administra, pero los menciona a los tres) Art. 38 Num. 1o (MAVDT en el caso de los baldíos).

¹²⁷ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza del MAVDT.

¹²⁸ L. 1021/06. Art. 13 Par. La norma no precisa la fuente, y solo señala que el acto que ordene la expropiación determinará la fuente financiera (en el caso de la adquisición). En el caso de la administración, no de identifica la fuente financiera en la normatividad.



La competencia para llevar a cabo la declaración de Reservas Forestales Nacionales, corresponde, según la Ley 1021 de 2006 (Art. 13 Par.), al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; sin embargo, la reglamentación de dicha Ley en lo relativo al procedimiento para efectuar tal declaratoria aún se encuentra pendiente.

Por otro lado, la formulación y ejecución del plan de manejo relativo a estas áreas corresponde a las CAR's, a pesar de no estar atribuida de forma expresa a estas corporaciones tal como se ha expresado en apartes precedentes.

Para llevar a cabo la constitución de estas zonas, debe concluirse que es necesario efectuar la adquisición de los predios pertinentes conforme a las disposiciones legales vigentes (L.1152/07. Art. 38 Num. 2. L. 1021/06. Art. 13 Par. 2o.). Adicionalmente puede interpretarse que quien afecta con la declaratoria, en este caso el MAVDT, es quien debe adquirir (L. 99/93 Art. 31 Num. 16) y es esta misma entidad quien debe efectuar el registro por tratarse de un acto inherente a la declaratoria de estas zonas.

La Ley 1021/06. Art. 13 Par., no precisa con claridad la fuente de financiación para llevar a cabo la adquisición y la administración de estas zonas. La citada norma se limita a señalar que corresponde al acto que ordene la expropiación, determinar la fuente financiera (en el caso de la adquisición), mientras que tratándose de la administración no se hace ninguna otra referencia.

Con respecto a las Reservas Forestales Regionales, la siguiente tabla expone las competencias y procedimientos asociados a la declaratoria y administración de estas categorías:



Tabla 9. Competencias y procedimientos Reservas Forestales Regionales

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ¹²⁹	Si ¹³⁰	Si ¹³¹	Si ¹³²	Si ¹³³	CAR's ¹³⁴	CAR's ¹³⁵	CAR's ¹³⁶	Si ¹³⁷	CAR ¹³⁸	MAVDT, UAESPN No CAR's ¹³⁹	CAR's ¹⁴⁰	Indeterminado ¹⁴¹

¹²⁹ Corporaciones Autónomas Regionales. Ley 1021/06. Art. 13 Par.

¹³⁰ L. 1021/06 Art. 13 Par. 2. Esta pendiente la reglamentación de la Ley en cuanto al procedimiento de declaratoria.

¹³¹ L. 1021/06. Art. 13 Par. 2

¹³² L. 1021/06 Art. 13 Par. 2

¹³³ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales"

¹³⁴ L. 99/93. Art. 31 Num. 16. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo de las reservas forestales regionales.

¹³⁵ Idem,

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ L.1152/07. Art. 38 Num. 2. L. 1021/06. Art. 13 Par. 2o. Las normas parecen sugerir que la adquisición es requerida, en tanto el MAVDT debe adquirir predios para reubicar a los propietarios de predios ubicados dentro de las Reservas Forestales. Igualmente, mencionan la posibilidad de expropiación previa negociación directa.

¹³⁸ L. 99/93 Art. 31 Num. 16. La adquisición puede entenderse como elemento de la administración, aún cuando puede interpretarse igualmente que quien afecta con la declaratoria, en este caso la misma Corporación, es quien debe adquirir.

¹³⁹ L. 1152/07. Art. 28 Num. 11 Lit. a). (La norma no precisa cual de los tres entes los administra, pero los menciona a los tres) Art. 38 Num. 1o (MAVDT en el caso de los baldíos).

¹⁴⁰ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's.

¹⁴¹ L. 1021/06. Art. 13 Par. La norma no precisa la fuente, y solo señala que el acto que ordene la expropiación determinará la fuente financiera (en el caso de la adquisición). En el caso de la administración, no de identifica la fuente financiera en la normatividad.



En virtud de la Ley 1021 de 2006 (Artículo 13, Parágrafo), corresponde a las CAR's llevar a cabo la declaración de las Reservas Forestales Regionales; sin embargo, el procedimiento para llevar a cabo dicha actividad aún no ha sido objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

La competencia para efectuar la formulación del plan de manejo no esta atribuida de forma expresa a las CAR's, pero tal como se ha mencionado anteriormente, debe entenderse que la facultad de administración comprende adicionalmente la de efectuar la formulación de dicho plan. Esto ocurre de igual forma con las actividades de vigilancia, control, y registro de los predios.

Para llevar a cabo la constitución de estas zonas, de manera similar a lo que ocurre frente a las Reservas Forestales Nacionales, las normas parecen sugerir que la adquisición es requerida, en tanto el MAVDT debe adquirir predios para reubicar a los propietarios de terrenos ubicados dentro de las Reservas Forestales. Igualmente, se menciona la posibilidad de expropiación previa negociación directa.

Adicionalmente puede interpretarse que quien afecta con la declaratoria, en este caso las CAR's, es quien debe adquirir (L. 99/93 Art. 31 Num. 16) y es esta misma entidad quien debe efectuar el registro por tratarse de un acto inherente a la declaratoria de estas zonas.

La Ley 1021/06 (Art. 13 Par.), no precisa con claridad la fuente de financiación para llevar a cabo la adquisición y la administración de estas zonas; por lo que en este caso ocurre lo mismo que en su momento se dijo en materia de constitución de Reservas Forestales Nacionales.

Tratándose de la administración de estos territorios, la Ley 1152 de 2007 (Art. 28 Num. 11 Lit. a), no precisa si corresponde a las CAR's, al MAVDT o a la UAESPNN ya que los menciona a los tres sin hacer mayores precisiones al respecto (según el Art. 38 Num. 1o de la citada Ley, es competencia del MAVDT en el caso de los baldíos).

f) RESERVAS NATURALES ESPECIALES DE COMUNIDADES NEGRAS

La Ley 70 de 1993, en su artículo 25 estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 25. En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y



las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 51 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.”

Lo previsto en este artículo de la Ley 70 de 1993, ha sido interpretado en dos sentidos: como la creación de una categoría nueva y como el llamado a que las autoridades ambientales declaren áreas protegidas bajo categorías existentes, en los territorios colectivos de las comunidades negras, con las particularidades que sobre el manejo participativo prevé el artículo 25 de la Ley 70 de 1993.

A nuestro entender, se trata de una categoría de manejo especial (como su nombre mismo lo indica), que requiere una reglamentación del Gobierno Nacional en cuanto al régimen de usos y actividades, y por ende no constituye un simple llamado a la declaratoria de categorías regionales por parte de la autoridad ambiental en cuya delimitación, manejo y conservación participen las autoridades locales y las comunidades.

La siguiente tabla identifica las competencias y procedimientos asociados a la declaratoria y manejo de estas reservas especiales:



Tabla 10. Competencias y procedimientos Reservas Naturales Especiales ley 70/93

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ¹⁴² MAVDT ¹⁴³	No ¹⁴⁴	No	No	Si ¹⁴⁵	CAR's ¹⁴⁶ Comunidades Negras ¹⁴⁷	CAR's Comunidades Negras	CAR's Comunidades Negras	No	N/A	Consejo Comunitario	CAR's MAVD T ¹⁴⁸	Indeterminado ¹⁴⁹

¹⁴² Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 30. No es una asignación específica pero se ha interpretado que por tratarse de una función anteriormente asignada al INDERENA, son las CAR's quienes asumen esta competencia. Art. 25 L. 70/93. Deben participar las comunidades negras en su designación.

¹⁴³ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. D.L. 216/03. Art. 6º. Num. 11. Es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alinear, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas". Art. 25 L. 70/93. Deben participar las comunidades negras en su designación.

¹⁴⁴ Sujeto a reglamento del Gobierno Nacional

¹⁴⁵ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales".

¹⁴⁶ L. 99/93. Art. 31 Num. 30. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

¹⁴⁷ Art. 25 L. 70/93. Deben participar las comunidades negras en su manejo y administración.

¹⁴⁸ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's y del MAVDT, según quien efectúe la declaratoria.

¹⁴⁹ Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



La competencia para llevar a cabo la declaración y constitución de las Reservas Naturales Especiales de Comunidades negras no está expresamente atribuida a las CAR's; sin embargo, por tratarse de una función que anteriormente se encontraba asignada al INDERENA, se ha interpretado que son las CAR's quienes en la actualidad tienen a cargo tal competencia.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que el Decreto 216 de 2003 establece que es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alinear, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas" (Art. 6. Num. 11), de manera que la competencia se encuentra compartida entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y las CAR's. Cabe señalar además, que con fundamento en la Ley 70 de 1993, las comunidades negras adjudicatarias de aquellas zonas donde la autoridad ambiental considere necesario llevar a cabo la constitución de una zona de reserva natural, deben participar directamente en su designación, así como en su manejo y administración (Art. 25).

Con respecto a los planes de manejo relacionados con estas áreas, cabe remitirse a lo descrito en párrafos precedentes, por cuanto dicha competencia no está atribuida de forma expresa a las CAR's. Igual ocurre tratándose de las actividades de vigilancia y control, registro de los predios, y financiación para la administración y adquisición de tierras que deben llevarse a cabo sobre estas zonas.

Por último hay que señalar que hace falta la reglamentación, por parte del Gobierno Nacional, del procedimiento para llevar a cabo la constitución de estas zonas.

g) TERRITORIOS FAUNICOS, RESERVAS DE CAZA Y COTOS DE CAZA

La regulación de estas categorías de manejo se encuentra contenida en el Libro 2, parte IX, Título 1 del Decreto Ley 2811 de 1974, y en el Decreto 1608 de 1978 que lo reglamenta, en cuanto a la fauna silvestre se refiere.

Estas disposiciones, le asignan una atribución general de la administración: la de establecer y administrar zonas de protección, estudio y propagación de animales silvestres; y fijar las áreas en que pueda practicarse la caza. En este sentido, el Decreto 1608 de 1978 faculta a la administración para delimitar y crear áreas de reserva denominadas territorios fáunicos o reservas de caza.

Los **Territorios fáunicos** son áreas que se reservan y delimitan para tres actividades principalmente: la conservación, la investigación y el manejo de la fauna silvestre para exhibición o con fines demostrativos, en ellos solo se permite



la caza científica. El Decreto 1608 de 1978, prevé la siguiente zonificación para este tipo de áreas protegidas:

- Área primitiva: En ella se pueden realizar investigaciones, pero no prácticas de manejo. En esta zona la investigación debe realizarse directamente por el personal de la entidad administradora (CAR's), con la colaboración de otras entidades científicas, en esta zona, por ende, no se admiten visitantes.
- Área de manejo experimental: Son zonas destinadas a la conservación y experimentación, en zonas naturales levemente modificadas, y con acceso restringido de público.
- Área de experimentación intensiva: En ellas se permite la experimentación intensiva con posibles modificaciones significativas del ambiente, para aplicar sus resultados en las zonas de manejo experimental.
- Área de alta actividad: En ellas se ubican las instalaciones y se prestan servicios para el público visitante y para la administración.
- Área vial: Es aquella por donde cruzan las vías de acceso a las diferentes áreas e instalaciones.

La siguiente tabla, identifica aspectos asociados a las competencias y procedimientos para la declaratoria y manejo de los Territorios Fáunicos:



DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ¹⁵⁰ MAVDT ¹⁵¹	Si ¹⁵²	Si ¹⁵³	No	Si ¹⁵⁴	CAR's ¹⁵⁵	CAR's ¹⁵⁶	CAR's ¹⁵⁷	No	N/A	N/A ¹⁵⁸	CAR's MAVDT ¹⁵⁹	Indeterminado ¹⁶⁰

¹⁵⁰ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 30. No es una asignación específica pero se ha interpretado que por tratarse de una función anteriormente asignada al INDERENA, son las CAR's quienes asumen esta competencia.

¹⁵¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. D.L. 216/03. Art. 6º. Num. 11. Es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alindar, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas".

¹⁵² D. 1608/78

¹⁵³ Idem

¹⁵⁴ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales".

¹⁵⁵ L. 99/93. Art. 31 Num. 30. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

¹⁵⁶ Idem,

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

¹⁵⁹ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's y del MAVDT, según quien efectúe la declaratoria.

¹⁶⁰ Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



La competencia para llevar a cabo la declaración de los Territorios Fáunicos corresponde a las CAR's a pesar de no ser una asignación específica. Esto ya que debe interpretarse que por tratarse de una función atribuida anteriormente al INDERENA, ahora se encuentra radicada en cabeza de las CAR's (Ley 99 de 1993. Art. 31 Num. 30); las cuales deben llevarla a cabo mediante el procedimiento establecido en el Decreto 1608 de 1978.

Puede decirse que esta competencia también radica en cabeza del MAVDT en virtud del Decreto 216 de 2003 (Art. 6. Num. 11), según el cual, es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alindar, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas".

La competencia para la formulación y ejecución del plan de manejo relativo a estas zonas, a pesar de no ser específica, radica en cabeza de las CAR's tal y como se ha descrito anteriormente, al igual que su control y vigilancia.

Con respecto a la administración de estos territorios, si bien la Ley 1152 de 2007 en su artículo 28 numeral 11 literal a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere. Adicionalmente, la norma no especifica a quien corresponde efectuar la financiación relacionada con la administración de estas tierras, de manera tal que se infiere que esta actividad corresponde a las CAR's.

En materia de registro, si bien la competencia no se encuentra asignada de forma expresa a una entidad en particular, consideramos que corresponde a las CAR's o al MAVDT según quien efectúe la declaratoria por ser aquel un acto inherente a esta.

Las **Reservas de caza**, son áreas que se reservan y alindan con fines de conservación, investigación y manejo. Tienen como propósito el fomento de especies cinegéticas, y en ellas se permite la caza científica, de fomento, de control y deportiva, y no admite caza comercial ni de subsistencia.

La siguiente tabla presenta las competencias y regulación asociadas a la declaratoria y manejo de esta categoría:



Tabla 11. Competencias y procedimientos Reservas de Caza

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ¹⁶¹ MAVDT ¹⁶²	Si ¹⁶³	Si ¹⁶⁴	No	Si ¹⁶⁵	CAR's ¹⁶⁶	CAR's ¹⁶⁷	CAR's ¹⁶⁸	No	N/A	N/A ¹⁶⁹	CAR's MAVDT ¹⁷⁰	Indeterminado ¹⁷¹

¹⁶¹ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 30. No es una asignación específica pero se ha interpretado que por tratarse de una función anteriormente asignada al INDERENA, son las CAR's quienes asumen esta competencia.

¹⁶² Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. D.L. 216/03. Art. 6º. Num. 11. Es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alinear, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas".

¹⁶³ D. 1608/78

¹⁶⁴ Idem

¹⁶⁵ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales".

¹⁶⁶ L. 99/93. Art. 31 Num. 30. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

¹⁶⁷ Idem,

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

¹⁷⁰ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's y del MAVDT, según quien efectúe la declaratoria.

¹⁷¹ Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



La competencia para llevar a cabo la declaración y constitución de las Reservas de Caza no está expresamente atribuida a las CAR's; sin embargo, por tratarse de una función que anteriormente se encontraba asignada al INDERENA, se ha interpretado que son las CAR's quienes en la actualidad tienen a cargo esta función.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que el Decreto 216 de 2003 establece que es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alindar, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas" (Art. 6. Num. 11), de manera que la competencia se encuentra compartida entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y las CAR's.

El procedimiento para llevar a cabo la declaración y constitución de las Reservas de Caza, se encuentra regulado por el Decreto 1608 de 1978, y, tal como ocurre con otras categorías de áreas, la competencia para la formulación del plan de manejo no está atribuida de forma expresa a las CAR's, pero debe entenderse que la facultad de administración comprende adicionalmente la de efectuar la formulación de dicho plan. Esto ocurre de igual forma con las actividades de vigilancia y control, registro de los predios, y financiación para la administración y adquisición de tierras que deben llevarse a cabo sobre estas zonas. Debe aclararse que en materia de registro, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's y del MAVDT, según quien lleve a cabo la correspondiente declaratoria.

Por su parte, los **Cotos de caza** son áreas destinadas al mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de fauna silvestre para caza deportiva.¹⁷² La constitución de un Coto de Caza requiere surtir un trámite ante la respectiva Corporación Autónoma Regional, que inicia con una solicitud escrita ante la entidad administradora en la que se defina la especie o especies de fauna silvestre sobre las que se practicará la caza deportiva, así como los planes de repoblación que se adelantarán y el plan de manejo del área.

La siguiente tabla presenta las competencias y procedimientos asociados a la declaratoria de esta categoría:

¹⁷² Art. 256 D.L. 2811/74.



Tabla 12. Competencias y procedimientos Cotos de Caza

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
CAR's ¹⁷³ MAVDT ¹⁷⁴	Si ¹⁷⁵	Si ¹⁷⁶	No	Si ¹⁷⁷	CAR's ¹⁷⁸	CAR's ¹⁷⁹	CAR's ¹⁸⁰	No	N/A	N/A ¹⁸¹	CAR's MAVDT ¹⁸²	Indeterminado ¹⁸³

¹⁷³ Corporaciones Autónomas Regionales. L. 99/93. Art. 31 Num. 30. No es una asignación específica pero se ha interpretado que por tratarse de una función anteriormente asignada al INDERENA, son las CAR's quienes asumen esta competencia.

¹⁷⁴ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. D.L. 216/03. Art. 6º. Num. 11. Es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alinear, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas".

¹⁷⁵ D. 1608/78

¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales".

¹⁷⁸ L. 99/93. Art. 31 Num. 30. La competencia no es específica, pero la administración comporta el manejo.

¹⁷⁹ Idem,

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Si bien la Ley 1152/07 Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

¹⁸² La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza de las CAR's y del MAVDT, según quien efectúe la declaratoria.

¹⁸³ Se entiende que las CAR's deben sufragar costos de administración pero la norma no especifica.



La competencia para la declaratoria de los cotos de caza, al igual que en la mayor parte de las categorías analizadas en este documento, no se encuentra definida, sin embargo, en virtud de lo previsto en el numeral 30 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, ha de entenderse que son las Corporaciones Autónomas Regionales las que como máximas autoridades ambientales dentro del área de su jurisdicción, encargadas de ejercer las competencias que en materia estaban atribuidas a otras autoridades, se encuentran facultadas para declarar los cotos de caza, al igual que el Ministerio de Ambiente, en virtud de la competencia general que el Decreto-Ley 216 de 2003 le atribuye en el numeral 11 del artículo 6º, en relación con la declaratoria de áreas protegidas.

El procedimiento de constitución de un Coto de caza se encuentra definido legalmente en el Decreto 1608 de 1984, reglamentario del Decreto-Ley 2811 de 1974 en cuanto a la fauna silvestre se refiere, esta norma, exige la elaboración de un Plan de Repoblación y de un Plan de Manejo del área; de otra parte, debemos mencionar que esta categoría de manejo no requiere la adquisición de predios por parte del Estado, ya que los cotos de caza se constituyen en predios privados a solicitud del propietario.

h) RESERVAS NATURALES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil son la única categoría de carácter privado existente en el ordenamiento jurídico Colombiano. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil surgen de la voluntad de los particulares de conservar la biodiversidad sobre sus propios predios.¹⁸⁴

Una reserva natural de la sociedad civil debe conservar una muestra de un ecosistema natural, y debe ser manejada bajo principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales renovables. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil se encuentran reglamentadas por el Decreto 1996 de 1999, y en ellas las actividades permitidas son:

- Conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas
- Conservación, preservación y recuperación de poblaciones de fauna nativa

¹⁸⁴ L.99/93. Artículo 109: *De las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Denomínase Reserva Natural de la Sociedad Civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.*

PARAGRAFO: Para efectos de este artículo se excluyen las áreas en que se exploten industrialmente recursos maderables, admitiéndose sólo la explotación maderera de uso doméstico y siempre dentro de parámetros de sustentabilidad.



- Aprovechamiento maderero doméstico
- Aprovechamiento sostenible de recursos no maderables
- Recreación y ecoturismo
- Producción o generación de bienes y servicios ambientales
- Habitación permanente

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil tienen una zonificación prevista en el Decreto 1996 de 1999, en donde se prevén dos zonas:

- Zona de conservación: Área ocupada por un paisaje o una comunidad natural, animal o vegetal, ya sea en estado primario o que está evolucionando naturalmente y que se encuentre en proceso de recuperación
- Zona de agrosistemas: Área que se dedica a la producción agropecuaria sostenible para uso humano o animal, tanto para el consumo doméstico como para la comercialización, favoreciendo la seguridad alimentaria.

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, por demás, requieren de su inscripción o registro ante la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La siguiente tabla identifica las competencias y procedimientos asociados a la declaratoria y manejo de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil:



Tabla 13. Competencias y procedimientos Reservas Naturales de la Sociedad Civil

DECLARACIÓN					ADMINISTRACIÓN Y MANEJO			GESTIÓN DE TIERRAS				
Competencia	Procedimiento Reglado Si-No	Estudios Previos	Estudio Predial	Inscripción en Registro Si-No	Quién formula Plan de Manejo	Quién ejecuta Plan de Manejo	Quién controla y vigila	Requiere adquisición de predios Si-No	Quién adquiere	Quién Administra las tierras	Quién registra	Quién financia Administración y Adquisición de tierras
Particulares ¹⁸⁵	Si ¹⁸⁶	No	No	Si ¹⁸⁷	Particular ¹⁸⁸	Particular	CAR's ¹⁸⁹	No	N/A	Particular ¹⁹⁰	Particular ¹⁹¹	Particular

¹⁸⁵ L. 99/93. Art.110.

¹⁸⁶ D.1996/99. Se reglamenta el procedimiento de registro, no de creación.

¹⁸⁷ Res.2708/01. Superintendencia de Notariado y Registro. "Código 345.- Afectación por causas de categorías ambientales".

¹⁸⁸ D.1996/99

¹⁸⁹ L. 99/93. ART. 31 Num. 30. Competencia no específica.

¹⁹⁰ D. 1996/99.

¹⁹¹ La competencia no se encuentra especificada, sin embargo, por tratarse de un acto inherente a la declaratoria, consideramos que la competencia radica en cabeza del particular.



Compete a los particulares llevar a cabo la constitución de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, según señala el Artículo 110 de la Ley 99 de 1993. Como tal no existe reglamentación que establezca el procedimiento para la creación de este tipo de reservas; sin embargo, el Decreto 1996 de 1999 reglamenta lo relativo a su registro ante la UAESPNN que, dicho sea de paso, corresponde a los particulares por tratarse de una actividad inherente a la declaratoria que hacen los propios propietarios.

Así mismo, cabe anotar que la formulación de planes de manejo, administración y financiación para la adquisición y la administración de tierras para constituir este tipo de zonas, corresponde a los particulares.

i) CUENCAS EN ORDENACIÓN

Esta figura de ordenamiento, que se considera según la legislación como un área de manejo especial, no puede considerarse como un área protegida, en tanto no reúne las condiciones para ser considerada como tal, de acuerdo a la definición que de área protegida realiza el artículo 2º de la Ley 165 de 1994, Convenio sobre la Diversidad Biológica; sin embargo, por su importancia como instrumento de ordenamiento ambiental del territorio, abordaremos su análisis en este documento.

Las cuencas hidrográficas se definen como un *“área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente al mar”*¹⁹², y su límite está determinado por la línea de divorcio de las aguas de una cuenca con otra.¹⁹³

Según el artículo 316 del Código de Recursos Naturales Renovables, la ordenación de una cuenca es la *“...planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna”*, y el manejo es la *“...ejecución de obras y tratamientos...”* para el mismo fin.

Son varios los aspectos que vale la pena resaltar del ordenamiento de cuencas hidrográficas como elementos característicos y relevantes de la figura:

- Es obligatoria la consulta a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades públicas y privadas que desarrollen actividades en ella (Art. 317 CNRNR)

¹⁹² D.L. 2811/74. Art. 312.

¹⁹³ Según el D. 1729/02, la línea de divorcio de las aguas es Cota o altura máxima que divide dos cuencas contiguas.



- La declaratoria de cuenca en ordenación se produce cuando existan condiciones ecológicas, económicas y sociales que lo ameriten (Art. 318 CNRNR)
- El Plan de Ordenamiento y Manejo de una Cuenca Hidrográfica (En adelante, POMCA) es de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas que realicen actividades en la zona.
- Existe la posibilidad de imponer servidumbres o limitaciones de dominio a quien no adecue sus explotaciones al POMCA (Art. 320 CNRNR)
- En cuencas con POMCA, la construcción y operación de obras de infraestructura y uso de los recursos naturales renovables está sujeta a los POMCA's.

Según el Decreto 1729 de 2002, reglamentario del Decreto-Ley 2811 de 1974 en cuanto a la ordenación de cuencas hidrográficas, la ordenación de una cuenca tiene como objetivo principal *“...el planeamiento del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, para mantener o restablecer equilibrio entre aprovechamiento económico de los mismos y conservación de estructura físico-biótica de la cuenca, en especial de sus recursos hídricos”*, y en este contexto, según el mismo Decreto, se concibe la ordenación como el *“...marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos de conservación, preservación, protección y prevención del deterioro y/o restauración de la cuenca”*.

Los principios que orientan la ordenación de una cuenca son los siguientes:

- El carácter especial de zonas de páramo, subpáramo, nacimiento de aguas y recarga de acuíferos por ser áreas de especial importancia ecológica.¹⁹⁴ Estas áreas son de utilidad pública e interés social, y por tanto son objeto de proyectos de conservación y restauración.
- Consumo humano prioritario del agua y de los recursos naturales.
- Prevención y control de degradación de la cuenca frente a su integridad y recurso hídrico.
- Es necesario prever el balance hídrico de la cuenca.
- El ahorro y uso eficiente del agua.
- Las amenazas, vulnerabilidad y riesgos ambientales
- Los regímenes hidroclimáticos de la cuenca

Ahora bien, son varias las medidas de protección que puede adoptar la autoridad ambiental al ordenar una cuenca, y que por su regencia resulta importante mencionar: En primer lugar, podemos decir que aprobado un POMCA, la autoridad ambiental o la comisión conjunta debe adoptar medidas de conservación y protección de los recursos naturales renovables, que pueden consistir en restringir o modificar las prácticas de su aprovechamiento, o establecer controles o límites a

¹⁹⁴ Cfr. Res. 769/03 MAVDT sobre Planes de Manejo de zonas de páramo.



actividades que se realicen en la cuenca; en segundo lugar, el aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables están sujetos al POMCA.

La ordenación de una cuenca puede adelantarse por la Corporación Autónoma Regional respectiva, si es la única autoridad ambiental competente en la cuenca, o una comisión conjunta creada para el efecto, de conformidad con lo previsto en el párrafo 3º del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el decreto 1604 de 2002, estas comisiones conjuntas están integradas por los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales presentes en la zona, el Director de Cormagdalena de ser el caso, y el Director Territorial de la UAESPNN de existir un área del Sistema en la cuenca a ordenar.

Las fases de la ordenación de una cuenca hidrográfica son las siguientes:

- Diagnóstico: Permite identificar la situación ambiental de la cuenca.
- Prospectiva: Diseño de escenarios futuros de uso coordinado y sostenible de suelo, aguas, flora y fauna.
- Formulación: Definición de objetivos, programas, metas, proyectos y estrategias del POMCA.
- Ejecución: Definición de Plan Operativo incluyendo requerimientos de recursos humanos, técnicos y financieros.
- Seguimiento y evaluación: Establecimiento de mecanismos de seguimiento e indicadores de evaluación.

Los POMCA's son determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial, según el artículo 10º de la Ley 388 de 1997, además, según el artículo 17 del Decreto 1729 de 2002, priman sobre las disposiciones generales de cualquier otro ordenamiento administrativo, reglamentaciones de corrientes, permisos, concesiones y licencias.

La priorización de cuencas para su ordenación debe hacerse en dos niveles: uno regional, por parte de la comisión conjunta o la Corporación Autónoma Regional respectiva, priorización que debe ser incluida en el Plan de Gestión Ambiental Regional –PGAR- y en el Plan de Acción Trienal –PAT-. La priorización Nacional debe ser efectuada por el IDEAM¹⁹⁵.

Ahora bien, debemos precisar en todo caso que la adopción de medidas de protección y conservación de los recursos naturales renovables por parte de las autoridades ambientales, no está sujeta a la formulación del POMCA, ya que el uso de los mismos solo estará condicionado al POMCA una vez este se adopte. Para el POMCA, las autoridades pueden contar con los siguientes recursos

¹⁹⁵ Mediante Resolución 104 de 2003, el IDEAM adoptó la Guía Metodológica para la ordenación de cuencas hidrográficas y propuso los criterios técnicos para la priorización de cuencas hidrográficas en el nivel Nacional.



financieros: tasas retributivas, compensatorias y por uso de aguas; contribuciones por valorización, empréstitos, donaciones, inversión forzosa del 1% de los proyectos sujetos a licencia ambiental que usen el agua (Parágrafo del Art. 43 de la Ley 99 de 1993) y cualquier otra fuente financiera.

C. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES ASOCIADAS AL MANEJO DE TIERRAS EN ÁREAS PROTEGIDAS:

1. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - MAVDT.

Como máxima autoridad en materia de política ambiental nacional, esta entidad es competente para llevar a cabo la determinación de mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local, conforme al Decreto. 216 de 2003. Art. 2. Así mismo, corresponde a esta entidad efectuar la formulación de la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; todo lo anterior con asidero en la Ley 99 de 1993. (Art. 5. Numeral 1).

Conforme a esta última Ley y en materia de formulación de políticas, corresponde al MAVDT llevar a cabo el planteamiento conjunto con el Ministerio de Desarrollo Económico, de la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana; con el Ministerio de Agricultura de las políticas de colonización; con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente. (Art. 5 Numeral 7); y con las autoridades de turismo, desarrollar las regulaciones y programas turísticos que pueden desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial, así como la determinación de las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener uso turístico, las reglas de los convenios y concesiones del caso y los usos compatibles con esos bienes (Art. 5. Numeral 34).

Compete también a esta entidad, efectuar la expedición y actualización del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y expedir las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales. (Ley 99 de 1993. Art. 5. Numeral 12). Adicionalmente se encarga de realizar la fijación de pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial.



Específicamente en materia predial, esta entidad es competente para declarar, reservar, alindar y administrar las áreas del Sistema Parques Nacionales conforme a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. Art. 5 Numerales 18 y 19. Sin embargo, frente a esta función en particular, no le es dada al MAVDT la facultad de sustraer territorios en virtud de la sentencia C-649 de 1997, la cual declaró dicha función como inconstitucional. Por otro lado, en materia de Reservas Forestales Nacionales, el MAVDT, conforme al Art. 5 Numeral 18 de la ley citada, tiene la facultad de reservar, alindar, y sustraer. La facultad para la constitución de Reservas Forestales se encuentra además incluida en el Decreto. 216 de 2003 Art. 6 Numeral 11.

Ahora bien, con respecto a las Reservas Forestales Regionales, puede inferirse a partir de la Ley 1152 de 2007 (Art. 28 Num. 11 Literal. a) que la administración de tales zonas corresponde a las CAR's, a la UAESPNN y al MAVDT ya que dicha norma no precisa cual de los tres entes los administra, pero los menciona a los tres. Además de lo anterior, también corresponde a esta entidad llevar a cabo la adquisición de tierras para la constitución de Reservas Forestales. La adquisición puede entenderse como elemento de la administración, aún cuando puede interpretarse, conforme a la Ley. 99/93 Art. 31. Numeral. 16, que quien afecta con la declaratoria, en este caso el MAVDT, es quien debe adquirir.

Adicionalmente, corresponde al MAVDT llevar a cabo la declaratoria de Cotos de Caza, Reservas de Caza, Áreas de Recreación y Territorios Fáunicos, conforme al Decreto. 216 de 2003 Art. 6 Numeral 11, el cual señala que es función del Despacho del Ministro declarar, delimitar y alindar, además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, "...las demás áreas protegidas".

En virtud del Decreto. 216 de 2003 Art. 6 Numeral 11, y de la Ley 70 de 1993 Art. 25, corresponde a este Ministerio efectuar la constitución de zonas de reserva natural especial de Comunidades Negras.

Por último, frente al tema relacionado con la administración de territorios, corresponde al MAVDT llevar a cabo la administración de baldíos inadjudicables o que se hallen en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos, conforme dispone la Ley 1152 de 2007. Art. 38. Numeral 1.

En materia de Adquisición de Tierras, el MAVDT es competente para llevar a cabo dicho procedimiento con el propósito de reubicar en ellas a aquellas personas propietarias de predios localizados en zonas de reservas forestales o ambientales, así como también a aquella población ubicada en zonas que integren los Parques Nacionales Naturales o sus zonas amortiguadoras. (Ley 1152 de 2007 Artículo 38, numeral 2 y artículo 71).

Además, esta entidad puede llevar a cabo la Adquisición de Predios de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público, para el Sistema de Parques Nacionales Naturales o para los casos expresamente definidos por la



ley 99 de 1993 (Ley 99 de 1993 Art.5. Numeral 27.). De igual manera, esta entidad es competente para expedir y otorgar las licencias ambientales requeridas por aquellos proyectos que afecten áreas del SPNN conforme al Decreto 1180 de 1993.

De manera complementaria a lo indicado anteriormente, corresponde al MAVDT, según la Ley 99 de 1993 Art.5. Numeral 27, adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, así como la imposición de las servidumbres a que haya lugar.

Corresponde a la Dirección de Ecosistemas del MAVDT:

- Proponer, de manera conjunta con la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales, aquellas políticas y estrategias necesarias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas y la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques. (Decreto. 216 de 2003. Art. 12. Numeral 3.)
- Proponer los criterios técnicos necesarios para el ordenamiento, manejo y restauración de cuencas hidrográficas.

Corresponde a la Dirección de Ordenamiento Territorio del MAVDT:

- Señalar los criterios y medidas necesarias para articular las áreas protegidas y de manejo especial de carácter nacional a procesos de planificación y ordenamiento territorial municipal, regional y nacional (Decreto. 216 de 2003. Art. 16. Numeral 6.)

2. MINISTERIO DE AGRICULTURA:

Con fundamento en el Art. 11 de la Ley 1152 de 2007, corresponde a este Ministerio llevar a cabo la formulación de la política general de desarrollo rural.

Dentro de las competencias relacionadas con la formulación de políticas este sector, compete al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el establecimiento de uso actual y potencial del suelo, el ordenamiento de las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y la definición de los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios.

Así mismo, corresponde a este Ministerio efectuar la definición de la frontera agrícola, teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental o



forestal y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental (Ley 1152 de 2007. Art. 11).

Adicionalmente, corresponde a esta entidad llevar a cabo la expedición de reglamentos, de manera conjunta con otras autoridades ambientales, en materia de administración, información, manejo, aprovechamiento y conservación por parte de las autoridades ambientales competentes de las áreas y recursos forestales al interior de los perímetros urbanos municipales y/o distritales. (Ley 1021 de 2006. Artículo 30)

Tal como señala la Ley 1021 de 2006 (Artículo 26), esta entidad efectúa el Registro ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho Ministerio, de aquellas plantaciones forestales o sistemas agroforestales de carácter productor. Dicho registro debe ser comunicado a la autoridad ambiental de la jurisdicción respectiva con fines de información y estadísticos.

3. MINISTERIO DEL INTERIOR - DIRECCIÓN DE ETNIAS:

La Ley 1152 de 2007, radica en cabeza de esta entidad la competencia para llevar a cabo la Adquisición de Tierras para las comunidades negras e indígenas que no las posean, o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente (Art.21).

Así mismo, este Ministerio es competente para llevar a cabo los procedimientos de Clarificación de la Propiedad, Deslinde de Tierras y Adjudicación de Baldíos, en territorios que se relacionen directamente comunidades negras o indígenas. (Ley 1152 de 2007)

4. CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES –CAR’S-

Estas Corporaciones, se encargan de llevar a cabo la administración, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente, de las áreas del Sistemas de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil (Ley 99 de 1993. Art. 31)

En virtud de la Ley 99 de 1993 (Art. 31 numeral 16 y art. 27 literal g), corresponde a las CAR's reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos:



- Distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos.
- Reservas forestales de carácter regional.
- Parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento.
- Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.
- Distritos de conservación de suelos.

Puede además concluirse basándose en el Artículo 31 numeral 30 de la Ley 99 de 1993, el cual atribuye a las CAR's, las funciones que estaban a cargo del INDERENA y de otras autoridades en materia de medio ambiente, que corresponde a dichas Corporaciones Autónomas el llevar a cabo la reserva de las demás áreas protegidas que no tengan asignada competencia expresa en la Ley como por ejemplo Cotos de Caza, Reservas de Caza, Territorios Fáunico, Áreas de Recreación y Zonas de Reserva Natural Especial de Comunidades Negras.

Corresponde a estas Corporaciones la reglamentación del uso y funcionamiento de los distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, las reservas forestales regionales y parques naturales regionales; así como también la formulación, ejecución y control del Plan de Manejo de reservas forestales (Ley 99 de 1993.. Art. 31. Numeral 16.). Cabe anotar que está última función no es específica en la ley, pero la administración comporta la formulación del manejo de las reservas forestales nacionales.

Así mismo, conforme a las Ley 99 de 1993, Art. 31 Números 18 y 19, corresponde a las CAR's la ejecución de obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes.

Si bien la Ley 1152 de 2007 (Art. 28 Num. 11 Lit. a) señala que el MAVDT, las CAR's y la UAESPNN administrarán los inmuebles rurales que se hallen dentro de las "reservas forestales o ambientales", a nuestro juicio, se trata de una imprecisión en tanto la categoría "reserva ambiental" no existe en la legislación ambiental Colombiana. En el mismo sentido, ha de entenderse el artículo 38 Num. 1o en cuanto a los baldíos se refiere.

En materia de Adquisición de Predios, corresponde a las CAR's efectuar dicho procedimiento con el objetivo de constituir reservas forestales. En este aspecto, la adquisición puede entenderse como elemento de la administración, aún cuando puede interpretarse igualmente que quien afecta con la declaratoria, en este caso el MAVDT, es quien debe adquirir (Ley. 99 de 1993. Art. 31 Numeral. 16).



Corresponde además a las CAR's y a las Entidades Territoriales, efectuar la Adquisición de Predios en áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de RNR (Ley 99 de 1993. Art. 108).

Estas Corporaciones son también competentes para adelantar la adquisición de bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público, y para llevar a cabo el adelantamiento ante el juez competente de la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, así como para imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley (Ley 99 de 1993. Art. 31. Numeral 27).

Adicionalmente, estas entidades son competentes para adelantar procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación, así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos tal como establece la Ley 1152 de 2007 (Art. 37).

Por último, la Ley citada en el párrafo precedente, dispone en su Artículo 28, Numeral 11, Lit. a, que corresponde a las CAR's, la UAESPNN y al MAVDT la administración de inmuebles rurales y baldíos en las Reservas Forestales Nacionales, "Reservas Naturales", zonas de amortiguación y áreas del SPNN. Cabe aclarar que dicha norma no precisa cual entidad de las señaladas anteriormente lo hace en cada caso en concreto.

5. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES –UAESPNN-

Conforme a las disposiciones del Decreto 216 de 2003 (Art. 19 Numeral 1), corresponde a esta entidad proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con las áreas del sistema de parques nacionales naturales y del sistema nacional de áreas protegidas SINAP; así como la formulación, ejecución y control de planes de manejo de Áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales.

De igual manera, tal como señala el decreto mencionado con anterioridad, en su artículo 23, numeral 4, corresponde a la UAESPNN la coordinación y asesoramiento a través de las direcciones territoriales, así como la gestión e implementación de los planes de manejo y de sistemas regionales de áreas Protegidas.



Hay que decir además, que con fundamento en la Ley 1152 de 2007 (Art. 28 Numeral. 11), corresponde a la UAESPNN la administración de inmuebles rurales y baldíos en las Reservas Forestales Nacionales, “Reservas Naturales”, zonas de amortiguación y áreas del SPNN, y la adquisición de predios a ser incorporados en estas últimas.

6. INCODER

Esta entidad es responsable en la ejecución, coordinación y control de diferentes proyectos en materia de desarrollo y gestión rural. Como ejemplo de esto, se establece la obligación para este Instituto, dentro de la Ley 1152 de 2007, de revisar los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseños de los proyectos de adecuación de tierras, realizar las acciones necesarias para obtener la financiación de las obras y llevar a cabo su construcción, todo ello de acuerdo con las políticas y directrices trazadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Adicionalmente, el numeral 3 del artículo 107 de la citada Ley, le otorga la facultad de llevar a cabo la supervisión de la “adquisición mediante negociación directa o expropiación los predios, franjas de terreno y mejoras de propiedad de particulares o de entidades públicas, que se necesiten para la ejecución y desarrollo de las obras de adecuación de tierras. (...)”

La nueva Ley de Desarrollo Rural, radica en cabeza del INCODER las competencias para efectuar la Constitución de Zonas de Reserva Campesina (Art. 21 numeral 6 en concordancia con el Artículo 3 numeral 4), y la delimitación y adjudicación y de baldíos a los particulares conforme al procedimiento establecido en la misma Ley.

En materia de predios baldíos, el artículo 90 de la Ley 1152 de 2007 establece que “Previos los estudios correspondientes, el Consejo Directivo del INCODER podrá delimitar áreas de baldíos que tendrán el carácter de zonas de desarrollo empresarial en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para facilitar la incorporación de sistemas modernos de producción sustentable, en áreas ya intervenidas, conservando el equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de producción por medio de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia, y conforme a las políticas que adopte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el particular.”

7. INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT



Con fundamento en el Decreto 1603 de 1994. Art. 20 Numeral 15, corresponde a esta institución proponer al MAVDT la incorporación, ampliación o sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales y otras Áreas de Manejo Especial

8. MUNICIPIOS

Según señala la Constitución Política en su Artículo 313, numerales 7 y 9, y la Ley 99 de 1993 en su artículo 65, Numeral 2, corresponde a los municipios dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa de su patrimonio ecológico del municipio, y localizar las áreas críticas para la prevención de desastres y las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística. De igual forma, según el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, pueden imponer limitaciones al ejercicio del derecho de dominio en razón al logro de la función ecológica de la propiedad.

Así mismo, corresponde a estos entes territoriales efectuar la Identificación y caracterización de los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo; así como también el señalamiento en el componente general del Plan, de las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales. (Ley 388 de 1997. Artículo 8).

También es deber de los municipios incluir en el componente urbano del Plan, la delimitación de las áreas de protección de los recursos naturales y paisajísticos. (Ley 388 de 1997. Artículo 12) y señalar en el componente rural del Plan, aquellas condiciones necesarias de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal y la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales (Ley 388 de 1997. Artículo 14).

Por último, cabe señalar que tal como establece la Ley 99 de 1993 en su Artículo 111, corresponde a los Municipios llevar a cabo la adquisición de áreas de interés para la construcción de acueductos municipales.

9. DIRECCION NACIONAL DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES



Esta entidad es competente para adelantar la adquisición de tierras con el objetivo de adjudicarlas a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes (Ley 1152 de 2007. Artículo 71).

10. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

Tal como señala la Ley 1152 de 2007 Artículo 126, esta entidad es competente en materia de otorgamiento de subsidios y adquisición de tierras con el fin de realizar adjudicaciones a sectores de la población afectada por el desplazamiento forzado.

11. UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES

En materia de expropiación de predios, según la Ley 1152 de 2007, es competente la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNTR) y en general aquellas entidades administrativas interesadas en la expropiación de un bien inmueble en atención a los objetivos y finalidades de la ley 1152 y a las competencias asignadas según sus respectivos reglamentos (Ley 1152 de 2007. Art. 169 Numeral 1).

De igual forma, corresponde a la UNTR el adelantamiento del proceso de Extinción de Dominio conforme a la Ley 1152 de 2007. (Arts. 144 y siguientes). La mencionada Ley, no establece de forma expresa un nuevo procedimiento de extinción de dominio que entre a reemplazar el previsto en el Decreto 2665 de 1994. Sin embargo, supedita en su artículo 145, la expedición de un futuro estatuto que regule dicho procedimiento administrativo a la inclusión de varias reglas específicas.

Con fundamento la nueva Ley de Desarrollo Rural, la UNTR es competente para llevar a cabo la ejecución de procedimiento de Clarificación de la Propiedad (Art. 28); y la adjudicación de baldíos (Arts. 164 y 168).

Cabe mencionar que con respecto a las entidades públicas que ejecuten proyectos de alto interés para el desarrollo económico y social del país, desarrollen actividades que tengan que ver con los servicios públicos o, en general, desarrollen actividades declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, es la Unidad Nacional de Tierras Rurales la autorizada para constituir sobre los terrenos baldíos reserva a favor de las mismas.



12. INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI

Corresponde a este instituto ejercer la verificación y certificación del cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y en las tierras de las Comunidades Negras (Ley 1152 de 2007. Arts. 119 y 125).

Adicionalmente, corresponde a esta entidad fijar los precios en materia de adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada, relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Ley 99 de 1993. Artículo 107. Par).

13. GRANDES CENTROS URBANOS

Estos entes territoriales, ejercen dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (Ley 99 de 1993. Art. 66). Existen seis en el país, a saber, el Distrito Capital de Bogotá, Cali, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, organizados por la Ley 768 de 2002.



II. ESTADO DEL ARTE

Los conflictos de tenencia de la Tierra en torno a la constitución y funcionamiento de un área protegida, son un común denominador no solo en Colombia, sino a nivel internacional. Parte de la dinámica de asentamiento se ve influida por la consecución de recursos naturales que en muchos casos se convierten en el sustento de las familias. Es así como las riquezas en bienes y servicios ambientales son incentivos para el establecimiento y el aprovechamiento de los recursos.

A. AFECTACIÓN AREAS DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

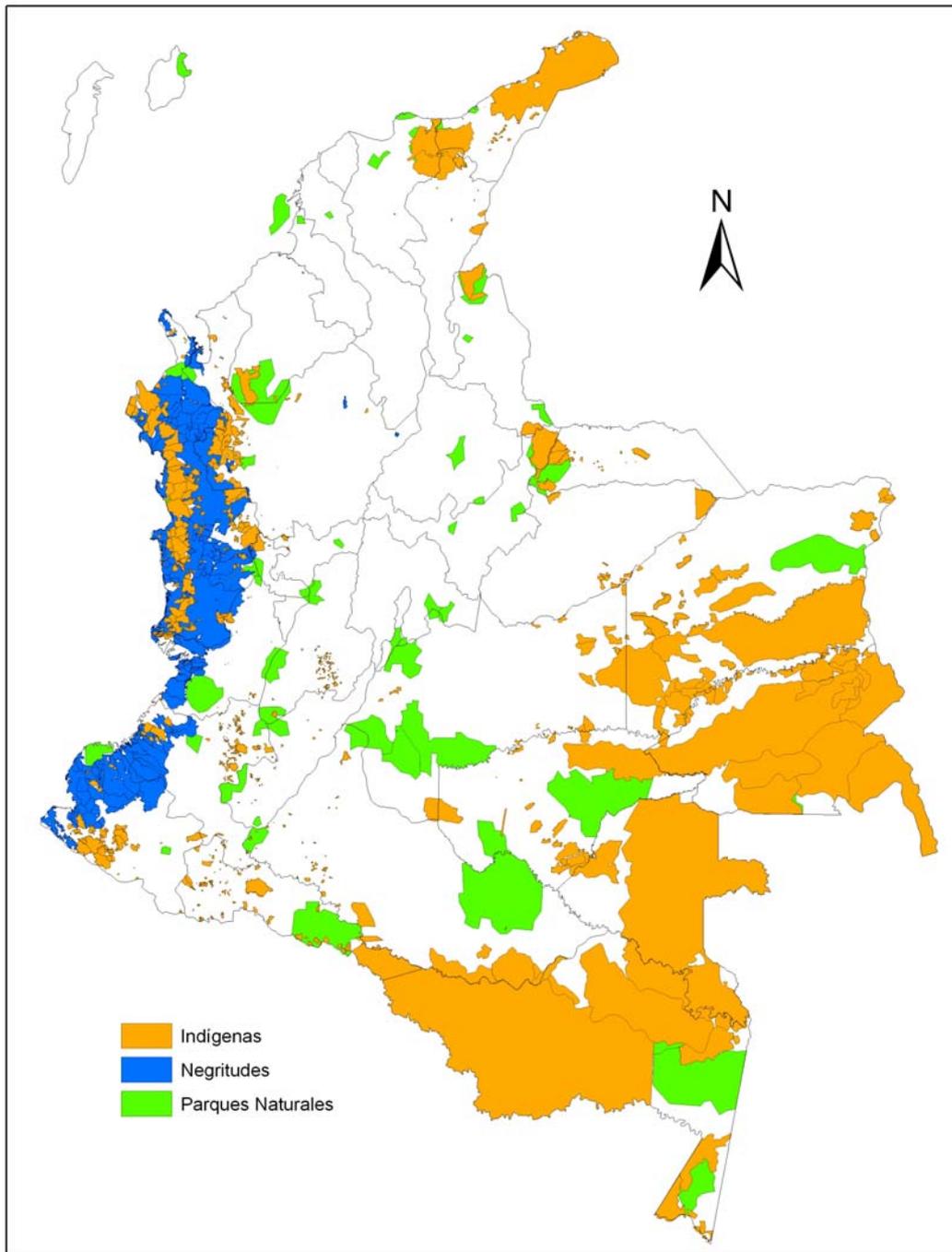
Los 53 Parques Nacionales Naturales se ven afectados en su mayoría por asentamientos campesinos, propiedades privadas y el traslape con jurisdicciones de Resguardos Indígenas o Territorios de Comunidades Negras legalmente constituidos. La posibilidad de coexistencia de dos entidades territoriales distintas en el mismo espacio físico se fundamenta en el Decreto 622 de 1977, que establece la compatibilidad de la superposición de Parques Nacionales con Resguardos Indígenas.

También el Artículo No. 63 de la Constitución Política describe la consolidación de figuras que comparten una misma protección de fuero institucional, según la constitución. El decreto 622 de 1977 considera que no hay incompatibilidad entre las reservas (resguardos) indígenas y los Parques Nacionales Naturales, lo cual implica que el régimen de uso de los recursos existentes en el Parque permite intervenciones sobre ellos por parte de las comunidades indígenas, siempre y cuando dichos usos sean compatibles con los objetivos de conservación y protección del área.

A continuación se revisa la situación a nivel de ocupación en cada uno de los Parques Nacionales Naturales a partir de sus Planes de Manejo.



Mapa 1. Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y Concejos comunitarios de Afro descendientes





El Parque Nacional Natural (PNN) Alto Fragua – Indi –Wasi, ubicado en el departamento de Caquetá y cuya declaratoria fue aprobada en el año 2002, posee un área de 77.336 ha, de las cuales el 0.01% se traslapan con los resguardos Ingas de San Miguel, La Cernida, Páez de la Esperanza, San Antonio de Fragua y El Portal ¹⁹⁶. La creación del parque surge en parte como iniciativa de la comunidad Inga asentada en la zona, quienes en 1998 al proponer su “Plan de vida” ven la necesidad de la creación de un área especial de conservación biológica y cultural.

El PNN Amacayacu, ubicado en el departamento del Amazonas, declarado como tal en 1975, cuenta con un área de 293.500 ha, de las cuales aproximadamente el 10% se encuentra en traslape con las Comunidades de la etnia Ticuna de San Martín de Amacayacu y Palmeras, pertenecientes al Resguardo Ticoya (traslape total con el Parque), junto a una franja de los Resguardos de Mocagua y Macedonia. Según datos inéditos del grupo de trabajo en investigación del sector sur del Parque Nacional Amacayacu en el 2002, citados en el plan de manejo del parque, se cuenta con 3.720 habitantes distribuidos así: 2.600 habitantes en San Martín de Amacayacu, 430 habitantes en Palmeras, 230 habitantes en Mocagua y 460 habitantes en Macedonia.

El PNN Cahuinari, ubicado en el departamento del Amazonas y cuya creación se realizó en 1986, cuenta con 575.500 ha. El parque se traslapa con el pueblo indígena Bora- Miraña en los asentamientos de San Francisco y Las Palmas, aunque todas las comunidades aledañas hacen uso de los recursos del parque. Para la comunidad Miraña la declaratoria del parque Cahuinari constituyó una intrusión del estado en su territorio, con lo que se limitaba su autonomía y su desarrollo económico¹⁹⁷. En el 2001, el pueblo Miraña y el Ministerio de Medio Ambiente firmaron un convenio que parte del reconocimiento de la existencia de una autoridad pública Miraña, de la voluntad de trabajar por un manejo y conservación del parque, del reconocimiento de la propiedad indígena sobre el área y la necesidad de trabajar conjuntamente para constituir un régimen especial de manejo dadas estas circunstancias.

¹⁹⁶ www.parquesnacionales.gov.co/pnn/portel/libreria/xls/caqueta.xls

¹⁹⁷ www.parquesnacionales.gov.co/pnn/portel/libreria/pdf/PlanParqueCahuinarieinvestigaciones.pdf



EL PNN Catatumbo Bari, creado en 1989 en el departamento de Norte de Santander, cuenta con 158.125 ha, de las cuales el 80% aproximadamente traslapan con el resguardo indígena Motilón Bari, actualmente se estima la población Barí en 3.129 habitantes distribuidos en 417 familias¹⁹⁸. Es importante destacar que en junio de 2007, con el fin de garantizar la conservación y protección del área compartida entre estas comunidades indígenas y el parque Catatumbo Barí, Parques Nacionales Naturales firmó el primer Régimen Especial de Manejo (REM) con los resguardos Motilón-Barí y Catalaura – La Gabarra, de la etnia Barí del departamento Norte de Santander. Otras poblaciones existentes en el interior del área protegida son los colonos del sector de Culebritas (municipio El Carmen), estas personas se encuentran en el área desde hace unos treinta años aproximadamente, pero se desconoce su cantidad.

El PNN Chingaza, ubicado en los departamentos de Cundinamarca y Meta, fue declarado en 1977, lo conforman 76.600 ha. Para 1995 El área del Parque estaría conformado por un total de 131 predios distribuidos así: 15 predios de la Nación (baldíos), 24 predios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y 92 predios privados, más un área en la jurisdicción de Gachalá de la cual se desconoce su configuración predial, pero tiene propietarios privados.

El PNN Cocuy, ubicado en entre los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare, fue creado en 1977, tiene en su jurisdicción un área de 306.000 ha, de las cuales 92.000 ha son ocupadas por indígenas Uwa. Los resguardos Uwa legalmente constituidos hasta el momento que se traslapan con el Parque son el Resguardo Unido U'wa, Angosturas, Sibarita, Valles del Sol y Laguna Tranquila. Otros pobladores y usuarios del parque son campesinos altoandinos, en el sector occidental, poseedores en su mayoría de minifundios y latifundios que ejercen especial presión en los páramos y subpáramos, y campesinos de piedemonte, en el sector oriental, cuyos patrones de uso están más relacionados con la agricultura, la ganadería y la explotación forestal.

El PNN Corales del Rosario y San Bernardo, con jurisdicción en el departamento de Bolívar, fue creado como tal en 1977, actualmente está conformada por 120.000 ha, de las cuales 19.506 son terrestres. Estas zonas son jurídicamente baldíos de la Nación, por tanto su ocupación y titulación es ilegal, por lo cual recientemente fue intervenida y los poseedores de construcciones en las diferentes islas han llegado a un acuerdo de pago de arrendamiento por su uso, luego de haber reconocido que su propiedad es de la Nación.

El parque no está traslapado con territorios indígenas ni comunidades negras reconocidas. Las poblaciones del área de influencia se caracterizan por ser de

¹⁹⁸ www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/junio/25/08252007.htm



bajos recursos con tradición pesquera, y con el desarrollo de actividades de turismo informal como alternativa de subsistencia.

El PNN Cordillera de los Picachos, ubicado entre los departamentos de Caquetá, Huila y Meta, fue declarado en 1977 y cuenta con un área de 447.740 ha. No fue posible para el presente estudio acceder a su Plan de Manejo.

El PNN Cueva de Los Guacharos, ubicado en el departamento del Huila, fue creado en 1960, actualmente cuenta con un área de 9.000 ha. Desde finales de 1980 el Parque está exento de colonos y propietarios, luego que el Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de los Recursos Renovables Naturales (INDERENA), adquiriera las mejores a las 13 últimas familias que quedaban allí asentadas.

Sin embargo, entre 1988 y 1992, por graves problemas de orden público, el PNN quedó sin ninguna protección al tener que ser trasladados los funcionarios, situación que fue aprovechada para cultivos ilícitos, caza, explotación maderera, saqueo de las instalaciones y colonización. Esta situación se revirtió totalmente y hoy por el contrario el PNN se encuentra en excelente estado de conservación, con alto sentido de apropiación por parte de los actores sociales y con muy buena infraestructura para funcionarios y uso público.

El PNN Doña Juana, ubicado en el Macizo colombiano, en los departamentos de Nariño y Cauca. Fue declarado en el 2007 con un área de 100.000 ha, nace de la necesidad de conservar el complejo volcánico Doña Juana y sus cerros tutelares, símbolos de la conservación de la zona. Dentro de su perímetro se encuentra el resguardo de Aponte perteneciente a la comunidad Inga.

Respecto a la tenencia del territorio encontramos dentro del área del parque en el departamento de Nariño, 11 predios baldíos sin asignación predial, 5 predios baldíos con ficha Catastral, 3 predios pertenecientes al municipio de San Pablo, 3 predios particulares equivalentes a 616 ha (predios que según un acuerdo en reunión realizada el 9 de Septiembre de 2005 serían adquiridos por la administración del municipio de San Pablo y la Gobernación de Nariño). De igual forma en el departamento de del Cauca se encuentran 4 predios baldíos sin asignación predial.

El PNN El Tuparro, declarado en 1970 como territorio faunístico y en 1980 como Parque Nacional natural, cuenta actualmente con 548.000 ha. Dentro del Parque se encuentran asentadas 8 familias campesinas desde antes de la declaratoria, en los alrededores del Parque se encuentran campesinos e indígenas Piaroa, Curripaco, Cuiba, Puinave y Guahibo.

El PNN Farallones de Cali, es declarado en 1968, contando actualmente con 205.266 ha. Con la declaratoria se extingue la expectativa de muchos colonos para adjudicación de baldíos, con lo cual el Estado gana 150.000 ha para la conservación. En el área de influencia del parque se encuentran 7 consejos comunitarios de comunidades negras, también habitan 5 grupos étnicos



autodenominados Nasa, Inga, Embera Chami, Nonam, Eperaras- Siapidaras y al interior se asientan las comunidades de la étnia Nasa en los sectores el Alto Naya y Alto Anchicayá.

En el Parque Farallones se registra la presencia de aproximadamente 4.000 mestizos que bajo la categoría de campesinos se ubican en los municipios de Cali, Jamundí y Dagua. Dicha categoría de campesino refiere a aquellas familias que viven de lo que produce la tierra, ocupando y utilizando áreas de diferente tamaño, bajo las figuras de propietario legal, ilegal u ocupante.

El PNN Gorgona, fue aprobado como tal en 1984, cuenta con 61.687,5 ha de las cuales 1.380 son terrestres tras un proceso de compra de la totalidad de la isla por parte del Estado que finalizó en 1966. Aunque el código Fiscal puesto en vigencia en 1873 promulgaba que las Islas marítimas eran consideradas Reserva Territorial Nacional tras un proceso jurídico se reconocieron los derechos sobre la propiedad que fueron adjudicados en 1846 al Sargento Mayor Federico D'Croze como recompensa militar. También se destaca que en 1959 se destinaron parte de los territorios de la Isla para uso del Ministerio de Justicia como sitio de reclusión carcelaria. Actualmente en el parque no hay asentamiento de Colonos, pero está concesionado a una empresa de Turismo.

El PNN Los Katios, fue declarado en 1973 contando actualmente con un área de 72.000 ha. Aunque el parque no tiene asentamientos humanos, ni traslapes en su interior, se encuentra rodeado de Tierras de las Comunidades Negras y/o Títulos Colectivos de Cacarica, La Larga- Tumaradocito, Bocas del Atrato-Leoncito y Mayor del Bajo Atrato, los cuales suman alrededor de 279.102 hectáreas, y se encuentra próximo a los Resguardos Indígenas de Arquía, Peranchito, Perancho, y La Raya los cuales suman alrededor de 10.218 hectáreas.

Los anteriores territorios étnicos sumados al área del Parque (72.000 hectáreas), darían aproximadamente algo más de 361.320 ha imprescriptibles, inembargables e inalienables, en términos legales, pero también, una excelente oportunidad de interconectar ecosistemas desde los marino-costeros en el mar Caribe, hasta los bosques montanos de la Serranía del Darién.

El PNN La Paya, fue creado en 1984 teniendo un área de 422.000 ha. Lindera en Ecuador con la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno con 603.380 Ha, y en Perú La Zona Reservada Güeppí con 625.971 ha. En su territorio se traslapan 8 resguardos total o parcialmente equivalente al 7% del área (Jirijirí, El Hacha, Tukurare, Lagarto Cocha, Cecilia Cocha, Aguas Negras, La Apaya y Consará).

El PNN Las Herosas, fue creado en 1977, tiene un área de 125.000 ha. Se encuentran dentro del parque 202 predios: 54 con justos títulos, 78 con carácter de ocupación, 41 con posesión inscrita, 3 títulos con vicios de nulidad y 26 sin



claridad en la tenencia. Existe un cálculo preliminar basado en el avalúo catastral de los predios, dentro del parque por un valor de al menos \$2.393'998.500.

El PNN Las Orquídeas, fue creado en 1973, actualmente cuenta con 61.073 ha. Las comunidades indígenas que habitan el área de traslape del parque pertenecen a la Etnia Embera Katio, incluye los resguardos de Valle de Pérdidas y Chaquenoda. El Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA, en el año 1990 contrató la realización de un estudio socioeconómico del resguardo de Valle de Pérdidas con el propósito de realizar los trámites pertinentes para la adquisición de tierras e impulsar el etnodesarrollo de las comunidades Embera Katios asentadas en este resguardo.

El proceso de compra de predios se realizó en la parte occidental del Parque Nacional Natural las Orquídea y culminó a finales del año 1996 con la adquisición de unas 9000 ha que en la actualidad conforman el área de traslape del parque equivalente al 15% del área total. Para el 2004, la comunidad indígena de estos dos resguardos estaba conformada por 288 personas en 56 familias. Desde antes de su declaratoria el PNN Las Orquídeas tiene la presencia de asentamientos humanos campesinos y colonos, para el 2004 se calculo la existencia de 129 familias con 562 habitantes al interior del parque.

El PNN Los Nevados, declarado en 1973 y aprobado por el Ministerio de Agricultura en 1974. Cuenta con 58.300 ha. El 24 % del área del parque se encuentra en propiedad privada, situación que genera dificultades en la tenencia y el manejo óptimo del área. Para 1998 el parque estaba ocupado por 42 familias y 252 personas. La existencia del asentamiento de una comunidad dentro del parque está acompañado de la explotación agrícola y ganadera en el área.

La Serranía de La Macuira, fue declarada Parque Nacional Natural en 1977 con 25.000 ha, y en 1985 el Ministerio de Agricultura, a través del INCORA, constituyó el Resguardo Indígena de la Alta y Media Guajira para la etnia Wayúu, el más grande de Colombia. De esta manera, el gobierno central le da la categoría de doble protección, tanto por sus grandes valores naturales, como por sus características culturales que definen una autonomía en el manejo territorial de su resguardo. Debido a que el PNN Makuira se encuentra inmerso en el resguardo indígena de la Media y Alta Guajira, no existen títulos sobre la tierra, ni problema de tenencia.

El PNN Munchique fue declarado en 1977, cuenta con un área de 47.000 ha. Para el 2004 se encontraron 88 predios con 2.643,74 ha, totalmente dentro del área del parque y 10 predios ubicados parcialmente con un área total de 600.98 ha, pero no es claro que cantidad de esta última área esta dentro del parque. De los 88 predios totalmente ubicados dentro del parque, 1 tiene escritura pública, 48 registro IGAC y 1 resolución del INCORA, los 38 restantes no tienen información respecto a la tenencia.



De los 10 predios ubicados parcialmente dentro del parque, 1 tiene escritura pública, 1 tiene registro IGAC y en los 10 restantes no hay la información al respecto. Sin embargo en un estudio diferente realizado por Castañeda en el 2004 y citado en el plan de manejo, se afirma que dentro del parque pueden existir 185 predios y que el saneamiento del área protegida comprendería una extensión aproximada de 5.682,11 ha.

El PNN Nevado del Huila, declarado como tal en 1977, cuenta con un área total de 161.508 ha, de las cuales el 31 %, es decir 50.938 se encuentran en situación de traslape con 9 resguardos de la comunidad Nasa. Comunidad que ha insistido en la necesidad de aumentar el área de su resguardo hacia zonas por fuera del área del parque para ejercer allí labores de sostenimiento como agricultura y ganadería y así evitar ir en contra de los principios de conservación del parque.

El Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon fue creado en el año de 1.995 como respuesta a una propuesta ambiental y como estrategia de defensa social contra la inversión extranjera, la cual pretendía sacrificar gran parte del manglar de McBean para la construcción de un condominio turístico de tiempo compartido (Time Sharing). El Parque tiene una extensión aproximada de 995 hectáreas, de las cuales 95 ha corresponden al área terrestre.

A pesar de la inexistencia de población asentada dentro de los límites del Parque, en el Sector de Iron Wood Hill se presentan predios de propiedad privada donde se desarrollan actividades de ganadería extensiva. Si bien los dueños de dichos predios no hacen un uso directo de los mismos, si los “arriendan” para el pastizaje de ganado vacuno. En total dentro del área del parque se encuentran registrados nueve (9) predios, de los cuales cuatro (4) pertenecen a propietarios privados, con una extensión de 45,89 ha y el resto (5) aparecen como propietario la Nación con 44,24 ha, correspondientes a toda la zona del manglar y los Cayos de Tres Hermanos y Cangrejo.

El PNN Paramillo fue declarado como tal en 1977, actualmente tiene un área de 460.000 ha. La etnia Embera, en el Parque Paramillo se distribuye en tres resguardos: Yaberaradó (5.000 ha. aprox. de traslape), Alto Sinú (103.510 ha. totalmente traslapado) y Quebrada Cañaveral (700 ha. aprox. de traslape) para un porcentaje aproximado del 24% del área total del parque.

Habitán asimismo aproximadamente 2.000 familias campesinas, muchas de ellas con amplia tradición dentro del parque, ocupando 60 veredas con un área aproximada de 85.000 ha. El proceso de colonización en esta área ha sido además dinamizada por las expectativas creadas por los proyectos hidroeléctricos Urrá I y Urrá II en la cuenca del Sinú. El Parque también se ha visto afectado por una constante de poblamientos y despoblamientos producto de la violencia generalizada que se vive en todo el país.



El último de los desplazamientos fue en el año de 1999. Paradójicamente esta coyuntura ha permitido la recuperación de la biodiversidad existente en la zona al reducirse las áreas de cultivos de pan coger y la ganadería. Sin embargo, esta misma situación ha dado paso al incremento de los cultivos con fines ilícitos. En el 2005 se produce la formalización del proceso de retorno de cerca de 900 familias al sector de Saiza que desde años anteriores entraban y salían a sus predios. La reubicación por fuera del área protegida de la población campesina asentada en el Parque se constituye en una problemática urgente de resolver para los próximos años en pro de la conservación de los recursos del área.

El PNN PISBA, fue declarado mediante el acuerdo 16 en mayo de 1997 por el INDERENA. Cuenta actualmente con 45.000 ha. Como premio a su valentía en Batalla en la campaña libertadora el señor Marco Benítez recibió gran cantidad de tierras en la zona del páramo de Pisba, que posteriormente repartió con sus soldados y esclavos. A partir de lo anterior se conforma la Comunidad de Benítez, de la cual sus pobladores obtuvieron títulos de propiedad a través de escrituras de 300 años de antigüedad o simplemente se hicieron propietarios por posesión. El uso de los recursos en esta zona incluye los derechos de uso del páramo perteneciente a la Comunidad de Benítez.

El PNN Puracé, declarado como tal mediante el Decreto 199 del 19 de abril de 1961 de la Gobernación del Cauca, Acuerdo 33 de 1975 INDERENA y Resolución ejecutiva 399 de 17 Dic 1975, cuenta con 83.000 ha. Se encuentra traslapado con los resguardos indígenas de Puracé y Paletará, y en sus zonas aledañas están localizados los resguardos de Kokonuko, Guachicono, Poblazón, Quintana, Totoró, Polindara, Guambiano de EL Congreso y Río blanco.

Según el Plan de Manejo, existe un total de veintiocho (28) predios traslapados, con estudio jurídico predial, los cuales demuestran en algunos casos, una persona con dos o más propiedades. De este total, once (11) predios fueron adjudicados por el Incora antes de la creación del parque, cinco (5) predios tienen título de propiedad anterior a la creación del PNN Puracé relacionada por escritura pública, cuatro (4) tienen resoluciones de adjudicación protocolizadas en escritura pública y quince (15) predios con documentos privados de adquisición de la propiedad antes y después de la creación del PNN Puracé.

De estos 15, ocho (8) cuentan con Contrato de Compraventa después de la creación del parque, dos (2) promesas de compraventa, tres (3) con declaración extra proceso, una (1) compraventa antes de la creación del parque, una (1) compraventa en el año de creación del parque. De éstos, doce (12) predios tienen inscripción y registro pero sin antecedente histórico de su creación lo que indica que la persona no realizó la protocolización de la Escritura pública o la adjudicación



Al revisar el diagnóstico de la información predial a Marzo de 2006, se encuentran 15 predios translapados; 4 corresponden a los resguardos indígenas de Puracé y Paletaria, 3 corresponden al parque Puracé, 2 corresponden a Baldíos de la Nación y 6 predios particulares.

El PNN Río Puré con 999.880 ha, fue creada mediante Resolución 0764 del 5 de agosto de 2002, del Ministerio del Medio Ambiente. Uno de los factores determinantes en la propuesta de creación del área protegida, es la presencia de los indígenas de la etnia Yurí, Arojes o Caraballo, con el fin de contribuir con su supervivencia y respetar su decisión de no tener contacto con la sociedad mayoritaria.

Ésta etnia se considera como la única en aislamiento voluntario de nuestro país. Es importante destacar que el Parque no presenta una superposición de polígonos, pero sí como ya se mencionó presenta superposición de territorio, es decir que la comunidad indígena no ha reclamado títulos sobre sus territorios al gobierno pero es claro la intención de instalar el resguardo indígena en caso de ser solicitado.

El PNN Sanquianga, fue incorporado al Sistema de Parques Nacionales Naturales en 1977 contando con 80.000 ha. En el parque la dinámica poblacional se ha extendido exponencialmente sobre el área pasando de unos 3.000 habitantes en 1977, a cerca de 10.000 en la actualidad, en razón entre otras, de las dinámicas de migración producto de la pérdida de áreas productivas por efectos del denominado “Canal Naranja”.

El parque se translapa con los Consejos comunitarios de Comunidades Negras Odemap Mosquera Norte, Gualmar, Bajo Tapaje, Playas Unidas, y el Gran Consejo Comunitario del Río Sanquianga. Están ubicadas 51 poblaciones distribuidas en toda el área, las cuales difieren en área y en número de pobladores, siendo las de mayor concentración de viviendas y pobladores, Bazán, Amarales, Vigía, San Pablo de la Mar, Cocal Payanes, Firme de los Cifuentes y El Bajito.

El PNN Selvas de Florencia, se declara en el 2005 mediante Resolución del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En 1997 como estrategia de conservación en el área, el Estado inicio la compra de varios predios, situación que dio como resultado la adquisición de 6.500 ha y con ello se reubicaron 80 hogares con 517 personas. Sin embargo, en el área del Parque se encuentran 350 familias con aproximadamente 1500 personas. De las 10.019 ha del parque, 3.000 ha se encuentran en propiedad de particulares, 1.000 ha de estas están en propiedad de 50 familias localizadas en la zona más interna del área protegida, las 2.000 ha adicionales pertenecen a familias ubicadas en la periferia del parque.



EL Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, fue declarado como tal con la Resolución ejecutiva No 120 de septiembre 21 de 1989 del Ministerio de Agricultura, que aprobó el acuerdo No 045 de 21 de septiembre de 1989. Posee un área de 1.280.000 ha, siendo la mayor área protegida del país. En la zona de amortiguación del parque se encuentran Zonas de Reserva Campesina y Resguardos y asentamientos indígenas de los Municipios de Miraflores, Yavilla II, Puerto Viejo, Puerto Esperanza, Vuelta del Alivio, Lagos del Dorado y Barranquillita. Y del municipio de Calamar, resguardos la Yuquera, el Itilla y Yaguara. Sin embargo, en el documento ejecutivo del plan de manejo no se menciona zonas de traslape y ocupación dentro del parque.

El Parque Nacional Natural Serranía de los Yaríquies, fue creado en el año 2005 con 78.837 ha, para la realización del presente informe no fue posible consultar su plan de manejo.

El PNN Sierra de La Macarena, se deriva de la Reserva Biológica de La Macarena, creada por la ley 52 de 1948. El Parque nacional fue creado en el marco del decreto ley 1989 de 1989, por el cual se declara Área de Manejo Especial de la Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites reales. El parque tiene un área de 629.280 ha.

En el parque la ocupación humana fuerte se viene dando en la zona desde hace más cincuenta años, para el año 2000 ya están afectadas cerca de 23.777 ha, lo cual compromete el 4,0% aproximadamente del área total del Parque. Para los colonos del Parque su situación de ilegalidad es negativa y si además siembran coca tienen una doble ilegalidad. A esto se suma el hecho de que dentro del Parque no podrán recibir títulos de propiedad. Para el 2004 se calcula que los cultivos ilícitos ocupaban 2.707 ha.

El PNN Sierra Nevada de Santa Marta, ha tenido el siguiente historial respecto a su declaración; mediante la ley 2da. de 1959 se declaró como reserva forestal; El Acuerdo No. 06 del 24 de febrero de 1971 de INDERENA, aprobado por la Resolución ejecutiva No. 230 del 19 de agosto de 1971 del Ministerio de Agricultura lo denominó Parque Nacional Natural Sierra Nevada y limitó su extensión al área localizada por encima de la cota de 4.000 msnm (aprox. 50.000 ha).

El Acuerdo 25 del 2 de mayo de 1977 del INDERENA, aprobado por la Resolución No. 164 del 6 de junio de 1977, modificó los límites del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, quedando con una extensión de 383.000 ha aproximadamente y una salida al mar entre los ríos Don Diego y Palomino.



Existen también, para la sierra, otras figuras de protección y manejo como son la de los resguardos indígenas: Koguí-Malayo-Arhuaco, Arhuaco y Kankuamo con un área total aproximada de 602.000 ha. Respecto al asentamiento campesino dentro del Parque y los resguardos se tienen dos categorías: campesinos con título, correspondiente a campesinos que estaban antes de la constitución de los resguardos y el Parque; y campesinos que ingresaron con posterioridad a la constitución de los resguardos y el Parque. En la actualidad no hay estudios recientes sobre la tenencia de la tierra, se calcula que entre 700 u 800 colonos se encuentran asentados al interior de los resguardos indígenas y el Parque.

La Sierra Nevada también fue declarada por la UNESCO como reserva de biosfera del hombre y de la humanidad en el año de 1991; y además algunos sectores del macizo fueron declarados como Áreas de Importancia para la Conservación de Aves -AICAS-. De igual manera dentro de este macizo montañoso se encuentra ubicado el Parque Arqueológico Teyuna “Ciudad Perdida” que está bajo el manejo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.

El PNN Sumapaz, fue declarado como tal en 1997, cuenta con un área de 154.000 ha, para la realización del presente informe, no fue posible consultar su Plan de Manejo, al parecer por razones de seguridad.

El PNN Tamá, creado por el Acuerdo No 23 del 2 de mayo de 1977 del INDERENA, cuenta con 48.000 ha que colindan con el Parque Nacional “El Tamá” de Venezuela en los Estados de Apure y Táchira, administrado por INPARQUES. Dentro del PNN Tamá no se encuentra asentada ninguna comunidad indígena y tan solo en la Zona Amortiguadora existen cinco familias de la comunidad U’wa localizadas en el asentamiento de Santa Marta. En las veredas San Antonio y Margua, ubicadas en el municipio de Toledo y en la vereda Siberia del municipio de Herrán, ubicadas dentro del Parque se encuentran asentados 675 personas según cifras del Sisben.

De las 48.000 hectáreas que conforman el área protegida, existen 8.582,6 ha, es decir 17,8%, en condición de propiedad privada en 48 predios, sin contar los dos (2) que pertenecen a una escuela y otro a la Nación. Sin embargo con carácter urgente se hace necesario una actualización catastral de los predios que están en el parque.

En el Sector Orocué- municipio de Herrán, se encuentran tres predios con una extensión global de 366.5 ha, que sumados con el área del Parque corresponden al área total de jurisdicción del Municipio de Herrán en el PNN Tamá. Las tres fincas que conforman la totalidad del parque en este sector se distribuyen así: Orocué (30,1 ha), El Progreso (126 ha.) y La Pedrera (210,4 ha.). Los títulos de estas fincas tienen fecha anterior a la creación del parque.



El PNN Tatamá, fue declarado mediante Resolución Ejecutiva del Ministerio de Agricultura No. 190 de 1987, que aprueba el Acuerdo del INDERENA No. 0045 del 20 de octubre de 1986, con un área total de 51.900 ha.

Es importante destacar que en el Macizo de Tatamá y sus alrededores se tiene: un Parque Nacional Natural (51.900 hectáreas), cuatro Territorios Colectivos de Comunidades Negras (265.000 hectáreas), catorce Resguardos Indígenas (15.000 hectáreas), un Parque Regional Natural (11.794 hectáreas), ocho Parques Municipales Naturales (2.392 hectáreas), una Reserva Natural de la Sociedad Civil (400 hectáreas) y dos Áreas de Manejo Especial de carácter Étnico (38.689 hectáreas) para un área total aproximada de 385.175 hectáreas.

Lo anterior formaría parte de un Sistema de protección ambiental, en donde al unir varias figuras territoriales de protección se constituiría en una gran figura de conservación ambiental. Así mismo, la zona amortiguadora del Parque Tatamá, se convierte en un escenario donde concurren tres grupos sociales: comunidades de campesinos Paisas, comunidades Negras y comunidades Indígenas.

En el Plan de Manejo se habla de 87 fincas y se menciona la existencia de aproximadamente 50 predios titulados a particulares, ubicados dentro del PNN Tatamá, distribuidos en los municipios de Pueblo Rico, Santuario, Apia, La Celia y El Águila, que en su mayoría están cubiertos de bosque y no son aprovechados actualmente por sus propietarios debido a la dificultad de acceso y los altos costos en el desarrollo de proyectos productivos.

El uso del suelo de los predios referidos con área dentro del Parque lo constituyen de manera aproximada, alrededor de 1.500 ha de Bosque Primario que tuvo algún grado de intervención; 1.000 ha de Bosque Secundario y un área de 100 ha distribuidos entre pasto, rastrojo, café, lulo, mora y pan coger. Con lo cual se hablaría de un área de 2.600 ha en predios privados dentro del parque.

Sólo en la Vereda Montebello el inventario muestra veinticinco (25) predios con área total dentro del Parque y cinco (5) edificaciones menores construidas, Capilla, Centro de Salud, Escuela y dos casa lote. Se encontró que hay seis (6) fincas con escritura, dos (2) con Título del Incora, y seis (6) predios tienen carta – venta. Los predios restantes no se les ha determinado su tenencia. El área total aproximada para los 25 predios es de 350 ha, de los cuales 100 ha corresponden a un solo predio con 400 ha fuera del Parque. La frontera agrícola en los municipios de Pueblo Rico en Risaralda y El Águila en el Valle del Cauca, llega hasta el interior del área protegida, aproximadamente 500 de sus 51.900 hectáreas tienen sistemas productivos establecidos.

El Parque Nacional Natural Tayrona, fue declarado como tal mediante Resolución 191 del 31 de agosto de 1964 y por Resolución Ejecutiva 292 del 18 de agosto de 1969. comprende una extensión de 15.000 ha, las cuales presentan una problemática especial dada la existencia de propiedad privada dentro del



área, lo que ha causado altas fuentes de presión como el desarrollo de infraestructura sin mínimos requerimientos ambientales y la expansión de la frontera agrícola y pecuaria hacia el interior del Parque.

El PNN Tinigua fue creado en el marco del decreto ley 1989 de 1989, por el cual se declara Área de Manejo Especial de la Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites reales. Cubre una superficie, según este Decreto de 208.000 hectáreas. El parque se caracteriza por la ocupación humana que se viene dando en la zona desde hace más de quince años y que en el año 2000 ya afectan cerca de 12.000 ha, lo cual compromete el 5,5% aproximadamente del área total del Parque. El caso del Parque Tinigua es el de una colonización acelerada que coincide con su constitución. Su población se calcula hoy en día en 2.500 habitantes.

El PNN Utría, ubicado en el departamento de Chocó, fue delimitado y declarado mediante el Acuerdo 052 del 4 de diciembre de 1986, perfeccionado mediante la firma de la Resolución Ejecutiva No. 190 del 19 de octubre de 1987. Cuenta con un total de 77.750 ha de las cuales 18.720 ha son marinas y 58.930 ha son terrestres.

En la actualidad, el Área Protegida se encuentra traslapada en un 80% de su territorio con cuatro resguardos indígenas legítimamente reconocidos de la etnia Embera: Alto río Bojayá, con 17.150,04 ha de traslape, Ríos Valle y Boroboro, con 227,1 y 3124,29 ha de traslape, Ríos Jurubidá-Alto Chori-Alto Baudó, con 31.835,93 ha de traslape y 3,4 ha con el resguardo Beté-AuroBeté Auro del Buey. En la zona amortiguadora costera se encuentran ubicadas comunidades negras: Consejo Mayor Riscales, Consejo Mayor Los Delfines y Consejo Local El Cedro

Al interior del Parque la población humana es de aproximadamente 800 personas, siendo en su gran mayoría indígenas de la etnia Embera pertenecientes a los resguardos Alto río Bojayá, Ríos Valle Boroboro y Posamanza y Ríos Jurubidá Chorí y Alto Baudó. Estos resguardos ocupan aproximadamente un 80% del área terrestre del Parque (52.119 ha). Adicionalmente, en la zona costera se encuentra ubicado un predio desde antes de la declaración del área protegida denominado San Pichí y tres posesiones de colonos mestizos en los sitios de Guachalito, Fondeadero de Morromico y Fondeadero de la playa del Medio.

La Reserva Nacional Nukak, ubicada en los departamentos de Vaupés y Guaviare, fue declarada en 1989 con 855.000 ha de las cuales el 50% se traslapa con el resguardo indígena Nukak, para la elaboración de este informe no fue posible consultar el plan de manejo.

La Reserva Nacional Puinawai, ubicado en el departamento de Guainía, fue declarada mediante Resolución Ejecutiva No 123 del 21 de septiembre de 1.989



del Ministerio de Agricultura por la cual se aprueba el Acuerdo 0048 del 21 de septiembre de 1.989, de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente –INDERENA. Tiene un área de 1.092.500 ha, presentando traslape con los siguientes 3 resguardos: Cuenca Alto Río Guainía, Cuenca Medio R. Guainía, Cuenca Alto y Medio R. Inírida, con un total de 327 familias equivalente a 1774 indígenas asentados dentro del área del parque.

De acuerdo con la información del IDEADE 2.001 "...el área total dedicada a la agricultura incluyendo los rastrojos jóvenes (menores de 10 años) ubicados dentro de la Reserva ascendían en 1995 a 4.245 ha.

El Santuario de Fauna y Flora Ciénaga Grande de Santa Marta, ubicado en el departamento de Magdalena, fue creado mediante el Acuerdo 168 de 1977 del Inderena. En mayo del 2003 se realizó un estudio sobre la situación de la tenencia de la tierra cuyo resultado arrojó que del área total del Santuario 26.810 ha, se encuentran afectadas predialmente 20.107,5 ha, equivalente al 75% del área total, sin embargo la propiedad de estos 27 predios puede recaer en entidades del Estado, lo que se manifiesta en el plan de manejo cuando se afirma que es la única área de Colombia libre de posesión y asentamientos urbanos.

A esta circunstancia se suma la situación natural del área donde el 40% de su territorio está conformado por espejos de agua y el 60% por planos inundables con cobertura de bosque de manglar en estado óptimo de conservación sin asentamientos humanos presentes.

El Santuario de Fauna y Flora Los Colorados, ubicado en el departamento de Bolívar, fue creado mediante la Resolución Ejecutiva No. 167 del 06 de junio de 1977 del Ministerio de Agricultura que aprobó el Acuerdo # 28 de Mayo 2 de 1977, emanado de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables – INDERENA.

Cuenta actualmente con un área de 1.000 ha. La principal dificultad se presenta por la presencia de asentamientos humanos al interior del Santuario. En este último punto, la presión ha disminuido notablemente por la gestión que han realizado los funcionarios de la Unidad de Parques, concertando con los propietarios, los cuales han accedido a no ampliar sus fronteras en predios que están dentro del área.

Sin embargo los asentamientos humanos constituyen un 4% de la superficie del Santuario, en tanto que los predios particulares pueden constituir un 20%, el cual está dedicado a aspectos agropecuarios y manchas boscosas.

El SFF El Corchal, el Mono Hernández, ubicado en los departamentos de Sucre y Bolívar, fue declarado como área protegida según Resolución 0763 de 5 de Agosto de 2004, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente. Cuenta con un área de 3.850 ha. Actualmente al interior del Santuario no se encuentra algún tipo propiedad, posesión u alguna otra figura de tenencia.



El SFF Galeras, ubicado en el departamento de Nariño, se alindera mediante el Acuerdo 013 de 1985 y se constituye en Santuario en 1985 mediante la Resolución 052 de marzo 22. El área del parque se estima en 8.215 hectáreas, aunque también se menciona en el Plan de Manejo un área de 8.886 ha. Se estima que dentro del Área Protegida del Santuario existen aproximadamente 250 predios particulares, de los cuales algunos están parcialmente traslapados en la parte alta y hacia su interior, en tanto que otros predios se encuentran totalmente traslapados.

Otra forma de tenencia de tierra son los denominados “comunes”, predios que fueron entregados a grupos de campesinos y del cual se beneficiaba todo el grupo y cuyos predios se extienden y traslapan en la parte alta con el Área Protegida del Santuario; dentro de los comunes se conocen el de la Montañuela en Pasto, los de Chapacual, La Aguada (153 hectáreas y 5800 m²), Mejía y Mohechiza en el municipio de Yacuanquer y el de Santa Bárbara en Sandoná, Tangua (27 hectáreas y 5000 m²).

Existen además otros predios en traslape, entregados a instituciones como las Fuerzas Armadas (Ejército) ubicado en la cima del volcán, el de INRAVISION, cerca de la cumbre, sobre el anfiteatro del volcán; un predio que aparece a nombre de la Corporación Forestal de Nariño de (CORFONAR) de 128 hectáreas y 8000 m²; predio de la Caja Agraria de 475 hectáreas. En el sector de Pasto, se encuentra además, un predio del cual se tiene que hacer la actualización y corresponde a los terrenos que en su parte baja se encuentran las instalaciones de la Granja Experimental del ICA, sector de Obonuco, ya que éste predio, según la cartografía existente se extiende hasta el AP del Santuario y relativamente a la fecha, se encuentra en buen estado de conservación, dadas las actividades y el personal.

EL SFF Guaneta Alto Rio Fonce fue declarado mediante Resolución No. 170 del 18 de Noviembre 1993, del Ministerio de Agricultura, con la cual se aprueba el Acuerdo 0027 del 10 de agosto de 1993 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA. Existen Pocos predios privados dentro del área y no hay asentamientos humanos.

El SFF Iguaque fue creado mediante el Acuerdo 0033 del 2 de mayo de 1977, originario de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA- y aprobado por Resolución No 173 de junio de 1977 del Ministerio de Agricultura, En la declaratoria el área del parque estaba estimada en 6.750 ha, hoy se estima en 6.960 ha. Se estima que para el 2005 14 familias vivían dentro del santuario y se encontraban 274 predios al interior del Santuario distribuidos así: el municipio de Chíquiza con un total de 135 predios dentro del santuario, seguido por Villa de Leyva con 80 predios dentro del santuario, Arcabuco con 57 predios y Sáchica con 2 predios dentro del área



protegida. La tenencia privada dentro del área del Santuario es del 95% razón que dificulta en parte los objetivos de conservación.

El Santuario de Flora Isla de La Corota, declarado mediante la Resolución Ejecutiva 171 de junio 17 de 1977 y que corresponde a una isla en la Laguna de La Cocha con una extensión aproximada según la resolución de 8 hectáreas. En el área del parque actualmente no hay habitantes, con excepción del personal de UAESPNN. El SFIC actualmente tiene una extensión de 16 hectáreas y está conformado por la isla de forma ovalada con 12 hectáreas y una franja de totora alrededor de la isla de 4 ha. El Registro del Santuario aparece en el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 240-0028727, con fecha de junio 19 de 1981, en la ciudad de San Juan de Pasto.

El Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos, declarado mediante Resolución Ejecutiva 169 de 1977 del INDERENA, y ubicado en el departamento de La Guajira, abarca un área de 7.687 ha. El área cuenta con una población de 1.080 habitantes pertenecientes a 146 familias, siendo el sector más poblado el caserío de Perico. (UAESPNN 2003).

Al declarar esta zona como Santuario Natural, se creó la expectativa de compra de terrenos por parte del Estado y se aumentó el flujo turístico hacia la laguna y playas adyacentes. Esto trajo como consecuencia la valorización de los terrenos del Santuario y por ende una carrera a la titulación especulativa de los predios por parte tanto de los Alijunas como de personas de otras regiones del país que, aprovechando carencias institucionales, se apropiaron de terrenos dentro del Santuario.

Durante el proceso de titulación mencionado entre los indígenas se dieron dos comportamientos: el de los que se sumaron a los procesos de negociación de las tierras y el de los que mantuvieron ajenos a la titulación y venta, en una aparente coherencia con tradiciones de posesión por tradición.

Con relación al conflicto existente sobre la tenencia de las tierras, caracterizado por la ocupación ilegal, la libre negociación sin documentos de propiedad, la existencia de títulos de propiedad legítimos y títulos viciados y situaciones en las varias personas reclaman el derecho a la misma propiedad, la Unidad de Parques ha adelantado con la comunidad indígena la solicitud de la instauración de un resguardo, por considerar que esta es una alternativa que pueda contribuir a solucionar la difícil situación que enfrenta el Santuario, tanto con relación a la propiedad de las tierras como a la libre explotación de los recursos naturales. Visto que en la actualidad la categoría de santuario resulta de difícil aplicación, también se están evaluando instrumentos contenidos en la política de "Parques para la Gente" (emanada por el Consejo Nacional Ambiental en agosto de 1.999) para mejorar el problema de manera más flexible, como el re-alindamiento de las



zonas del Santuario y/o el cambio de su status por uno que permita un manejo más acorde con la realidad social imperante.

Después de muchos intentos fallidos, el Consejo Directivo de INCODER adscrito al Ministerio de Agricultura, expedirá la resolución del resguardo Indígena Perrap. Las comunidades indígenas Wayuu de Chentico, Loma Fresca, y Tocoromana con un censo de 512 personas y un área total de 120 has + 5821 m² conformarán el resguardo. La población Wayuu es alrededor del 95,0 % de los habitantes del área, el 5,0% restante corresponde a la comunidad alijuna que en su mayoría tienen nexos conyugales con mujeres Wayuu.

El Santuario de Flora y Fauna Malpelo, fue creado mediante Resolución No. 1292 de octubre de 1995 y ampliado en la Resolución No. 1423 de diciembre de 1996, ubicado a 506 Kilómetros al Oeste de Buenaventura Valle del Cauca, en el Pacífico Colombiano es la posición terrestre más occidental del País con un área aproximada de 3,5 km², junto con un área marina complementada a 65.930 hectáreas. La población residente del área es exclusivamente estatal, perteneciente a la Armada Nacional, ubicada en un puesto destacado para la soberanía del País.

El Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya ubicado en el departamento de Risaralda, se crea mediante la Resolución No 916 del 23 de Agosto de 1996 del Ministerio de Medio Ambiente, su área para entonces estaba estimada en 489 ha, sin embargo un concepto técnico de la subdirección operativa de PNNC (Parques Nacionales Naturales de Colombia), en 1998 establece un área de 414 ha y finalmente en un trabajo de grado con el uso de tecnología SIG se tiene como resultado un área de 410.97 ha. El análisis de tenencia da como resultado la existencia de un único predio privado de 100 m² al interior del área, el cual se encuentra desenglobado de la misma, y para el 2005, en proceso de expropiación por vía administrativa.

La Vía Parque Isla de Salamanca, localizado en el departamento de Magdalena, fue declarada en 1964 con la Resolución 191 DEL 31 DE AGOSTO por el INDERENA como Parque Nacional Natural con una extensión de 21.000 hectáreas, con el fin de conservar una muestra representativa del ecosistema manglar, así como la compleja gama de formaciones típicas de las zonas pantanosas, la rica y diversa fauna asociada a estos ecosistemas. En el año 1998 a través de la Resolución 0472 de Junio 8 de 1998, se recategorizó, redelimitó y amplió en 35.200 hectáreas más para un total de 56.200 hectáreas, de ésta zona 28.000 hectáreas corresponden al área continental.

En el extremo occidental de la Vía Parque Isla de Salamanca se encuentra asentada una población constituida por 738 personas. (432 hombres y 306 mujeres), ubicados en 186 predios, la población asentada dentro del área protegida ocupa un área total de 317,7 has. Representado en el 0.6 %



(considerando el área marina del parque) del total de área protegida. Con un promedio de 10.7 Has. por predio, la densidad de la población ubicada en este sector de la Vía Parque Isla de Salamanca es de 2.88 has./ persona.

El Área Natural única Los Estoraques, ubicado en el departamento de Norte de Santander, fue declarada, alinderada y reservada mediante Acuerdo No 0031 del 26 de mayo de 1988 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, Aprobada por el Ministerio de Agricultura con Resolución Ejecutiva No 135 del 24 de agosto de 1988. Presenta una extensión de 640.62 hectáreas Los proceso productivos imperantes dentro del Área Protegida están circunscritos a ganadera extensiva con un promedio de 50% del área con dicha actividad, igualmente se presenta el cultivo de la cebolla en un equivalente a 2 ha. (0.32%). El estudio predial arroja la existencia de 20 predios de los cuales 16 son privados, 2 pertenecen a la UAESPNN y 2 a CORPONOR – Municipio La playa de Belén, y en donde habitan 42 personas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN...

Al revisar los Planes de Manejo Ambiental de los Parques Nacionales Naturales a los que se pudo acceder, es posible identificar algunos vacios de información, en general los planes son fuertes en su contenido de diversidad biológica, pero está claro la falta de información respecto a la tenencia de la tierra y la ocupación. Estos vacios se pueden explicar por una parte por la falta de estudios juiciosos respecto a estos temas, principalmente a la no existencia de estudios a nivel predial y de tenencia de la tierra, anteriores a las declaratorias.

Por otra parte tal vez la falta de presupuesto para iniciar programas de reasentamiento de los ocupantes al interior del parque no ha hecho necesario la realización de diagnósticos elaborados respecto a asentamientos.

Otro punto importante son las diferencias de información que se encuentran dentro de un mismo Plan de Manejo, empezando por el área del Parque, en donde estudios recientes con el uso de tecnología GIS, han permitido identificar diferencias en el área respecto a la mencionada en la declaratoria. Esta situación muestra la necesidad de unificar criterios respecto a los límites de los parques para evitar posibles conflictos y aprovechar las nuevas tecnologías para estudios geográficos y así poder actualizar los reales perímetros de los PNN.



Tabla 15. Parques Naturales de Colombia por Dirección Territorial

DIRECCIÓN TERRITORIAL	PARQUE		DEPTO.
Amazonía Orinoquía	PNN	ALTO FRAGUA - INDI WASI	Caquetá
	PNN	AMACAYACU	Amazonas
	PNN	CAHUINARI	Amazonas
	PNN	CHINGAZA	Cundinamarca - Meta
	PNN	CORDILLERA DE LOS PICACHOS	Caquetá, Huila y Meta
	PNN	EL TUPARRO	Vichada
	PNN	LA PAYA	Putumayo
	PNN	RÍO PURE	Amazonas
	PNN	SERRANÍA DE CHIRIBIQUETE	Caquetá y Guaviare
	PNN	SIERRA DE LA MACARENA	Meta y Vaupés
	PNN	SUMAPAZ	Cundinamarca, Huila y Meta
	PNN	TINIGUA	Meta
	RN	NUKAK	Vaupés y Guaviare
	RN	PUINAWAI	Guainía
Caribe	PNN	CORALES DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO	Bolívar
	PNN	MAKUIRA	La Guajira
	PNN	OLD PROVIDENCE MACBEAN LAGOON	San Andrés y Providencia
	PNN	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	Cesar, La Guajira y Magdalena
	PNN	TAYRONA	Magdalena
	SFF	CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA	Magdalena
	SFF	COLORADOS	Bolívar
	SFF	EL CORCHAL "EL MONO HERNANDEZ"	Sucre y Bolívar
	SFF	LOS FLAMENCOS	La Guajira
	VP	ISLA DE SALAMANCA	Magdalena
Norandina	PNN	CATATUMBO BARÍ	Norte de Santander
	PNN	COCUY	Arauca, Boyacá y Casanare
	PNN	PISBA	Boyacá Casanare
	PNN	SERRANÍA DE LOS YARIGUÍES	Santander
	PNN	TAMA	Norte de Santander
	SFF	GUANETA ALTO RIO FONCE	Santander
	SFF	IGUAQUE	Boyacá
	ANU	LOS ESTORAQUES	Norte de Santander
Noroccidente	PNN	KATIOS	Antioquía chocó
	PNN	LAS ORQUIDEAS	Antioquía
	PNN	LOS NEVADOS	Calda Risaralda, Tolima y Quindío
	PNN	PARAMILLO	Antioquía, Córdoba
	PNN	SELVA DE FLORENCIA	Caldas
PNN	TATAMA	Choco, Risaralda y Valle	



	PNN	UTRIA	Chocó
	SFF	OTUN QUIMBAYA	Risaralda
Surandina	PNN	CUEVA DE LOS GUACHAROS	Huila
	PNN	DOÑA JUANA	Nariño y Cauca
	PNN	MUNCHIQUE	Cauca
	PNN	NEVADO DEL HUILA	Cauca, Huila y Tolima
	PNN	PURACÉ	Cauca Huila
	SFF	GALERAS	Nariño
	SFF	ISLA DE LA COROTA	Nariño
Suroccidente	PNN	FARALLONES DE CALI	Valle y Cauca
	PNN	GORGONA	Cauca - Nariño
	PNN	LAS HERMOSAS	Tolima Valle
	PNN	SANQUIANGA	Nariño
	SFF	MALPELO	Valle

AMENAZAS EN LOS PARQUES NACIONALES NATURALES

Lamentablemente, el común denominador en los PNN está dado por una serie de Amenazas que junto a las presiones demográficas por ocupación y /o asentamientos dentro de los parques, afectan la gobernabilidad y la gestión efectiva de los PNN.

El conflicto Armado a ocasionado en algunos casos altos niveles de Riesgo tanto para el personal de la UESPNN, como para los habitantes de la zona y los turistas. Situación que puede suscitar otra serie de eventos. Puede generar desplazamientos de población hacia otras zonas, situación que irónicamente puede generar mayores niveles de conservación natural debido al no uso de los recursos ambientales por parte de la población anteriormente asentada, o por el contrario puede generar desplazamiento hacia zonas al interior del parque, generando mayor presión por el uso de bienes ambientales.

De forma similar de la mano del conflicto armado, se generan plantaciones de Cultivos Ilícitos al interior de los Parques y/o en su zona de Amortiguación afectando directamente los Ecosistemas del Parque y los propósitos de conservación. Esta situación ha sido causante de la fumigación con glifosato de zonas de Parques naturales y Amortiguación, trayendo como consecuencia la directa afectación.

Otra amenaza generalizada es la extracción ilegal de Madera, con lo cual la afectación a los ecosistemas es directa, acabando con la dinámica de regeneración al interior de los bosques.

La expansión de la frontera agrícola afecta también en gran medida los PNN, aumentando las áreas transformadas y la apropiación ilegal del suelo al interior del parque

la siguiente tabla muestra la afectación presentada por cada parque.





B. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El conflicto en torno al manejo del territorio y al uso que de él se haga es un problema común y general en Latinoamérica y en otros países, así como es común la relación entre comunidades indígenas tradicionales y las zonas de preservación, territorialidades en algunos casos traslapadas en beneficio de la conservación y cuya preservación anterior a la declaratoria se debe al uso sostenible de los recursos naturales ejercidos por los indígenas, más aún hay casos en donde la declaratoria del área protegida se da por iniciativa de las comunidades indígenas asentadas como en Colombia el parque Alto Fragua Indi Wasi promovido por la comunidad de la etnia Inga y en Bolivia el Parque Nacional Kaa Iya cuyo gestor es el pueblo indígena Isoceño.

A continuación se presenta un breve recorrido por la situación de algunos Parques Nacionales en Latinoamérica, donde se refleja la problemática de tenencia de la tierra.

BOLIVIA: PARQUE NACIONAL KAA IYA

El Parque Nacional Kaa Iya¹⁹⁹, es el Parque Nacional más grande de Bolivia con 3.441.115 ha declarado en septiembre 21 de 1995, siendo la representación de ecosistemas de bosque tropical seco, mejor conservado que queda en el planeta.

Se caracteriza por ser establecido y administrado por indígenas a través de la Capitanía de Alto y Bajo Izoceño (CABI), con lo cual pone en práctica una conservación basada en la comunidad y pone en marcha las técnicas de manejo sostenible que, basado en siglos de sabiduría, aseguran que el futuro el Kaa Iya será tan fructífero como su pasado.

El éxito de los isoceños al manejar el Parque Nacional Kaa Iya del Gran Chaco atestigua para el resto de Latinoamérica que los profesionales más emprendedores de las áreas protegidas son las personas que han hecho

¹⁹⁹http://www.fundesnap.org/fundesnap/sac/mostrar_plugin.php?symbolic_name=XDB_LST_AREA_S_PROTEGIDAS&id_plugin=31&id_area_protegida=9&referer=sistema_nal_de_areas_protegidas_es



justamente eso durante siglos, convirtiéndose en los “Protectores originales del Bosque”.

Esta fortaleza le permitió negociar apoyados en la WCS un acuerdo con los propietarios de un oleoducto/gaseoducto de 1,900 millas, el oleoducto/gaseoducto boliviano-brasileño que atraviesa el área. Una parte de este acuerdo conocido como la Fundación Kaa Iya, incluye un fideicomiso de un millón de dólares que ayuda a pagar las operaciones del parque.

Mientras que la resolución es considerada controversial para algunos, quienes piensan que el oleoducto nunca debió haberse permitido en un área protegida, la WCS dice que ésta obliga a las compañías de oleoductos/gaseoductos, a aceptar responsabilidades por el impacto de sus operaciones en las tierras y la gente local a lo largo de la ruta del oleoducto/gaseoducto.

MEXICO: PARQUE NACIONAL CAÑÓN DEL SUMIDERO

El Parque Nacional "Cañón del Sumidero" se encuentra en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. Fue decretado Parque Nacional en Diciembre de 1980, es el Parque Nacional más amplio del estado con una extensión de 21,789 ha. El Parque es administrado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), un órgano desconcentrado de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La problemática del Parque es la tenencia de la tierra, los asentamientos irregulares, los incendios y la basura, todos estos causados principalmente por su cercanía a la ciudad capital. Desde 1994 los grupos de personas con asentamientos irregulares solicitaron al gobierno a través de la secretaría de Desarrollo Social y la extinta Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la regularización de los asentamientos, para lo cual se planteo un proyecto de desincorporación de más de 140 hectáreas del Decreto del Parque Nacional.

En 1995 se aprobó el proyecto de desincorporación de hasta 200 ha por la Delegación Federal y Estatal de Protección Ambiental y de Desarrollo Urbano y Vivienda, pero tras enviar el proyecto a la Secretaría de Contraloría y de Desarrollo Administrativo el proceso se congeló, generando un problema sin solución, afectando a 1800 familias en incertidumbre jurídica y además el riesgo de que se conformen nuevos asentamientos.



En mayo de 2006, la comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, aprueba el siguiente dictamen²⁰⁰: “Se exhorta a la Secretaría de la Función Pública a que, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la Secretaría de la Reforma Agraria, y con la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente; constituyan una Comisión Interinstitucional que atienda, dé seguimiento y concluya el procedimiento de desincorporación del área del Cañón del Sumidero en el Estado de Chiapas, en donde se encuentran los asentamientos humanos irregulares”.

Este caso es un ejemplo de una solución jurídica favorable a la población asentada en el parque, en donde se concilia su permanencia a partir de la desincorporación de una pequeña zona habitada del parque, con lo cual la población se beneficia de la legitimidad de su asentamiento.

VENEZUELA: PARQUE NACIONAL HENRI PITTIER

El Parque Nacional Henri Pittier es el primero que se decretó en Venezuela en el año 1937. Está ubicado entre los estados Aragua y Carabobo y es el de mayor extensión entre los parques nacionales de la región de la Cordillera de la Costa. Constituye una importante fuente de agua para las ciudades y pueblos que lo circundan y es también la tierra donde se cultiva uno de los mejores cacao del mundo. La administración y el manejo del parque le corresponden al Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), organismo adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN)²⁰¹.

Dentro del ordenamiento del parque se ha dispuesto de una zona denominada “Zona de Uso Especial”, donde se han permitido la permanencia de poblaciones de historia comprobada dentro del mismo. Sin embargo, en estas y otras zonas, invasiones ilegales se han apoderado de nuevos terrenos violando todo reglamento legal.

No existen datos actualizados de las poblaciones dentro del Parque Nacional Henri Pittier, pero se estima que el número de personas en su área de amortiguamiento para 2003 era de 50.000 aproximadamente. Con lo cual las *Invasiones humanas* se convierten una gran amenaza para los propósitos de preservación del parque. Por tanto un tema delicado viene representado por la apropiación ilegal de terrenos dentro del parque, destinados a la construcción de viviendas, el cual mantiene una tendencia a incrementarse.

²⁰⁰ www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2006/05/31/1&documento=54

²⁰¹ www.bioparques.org



Persiste un problema originado en el año 2001 en el que más de 40 familias invadieron espacios de una hacienda privada en el sector de Romerito-Uraca-La Loma, conocido con el nombre de Las Esmeraldas, cuyo desalojo fue ordenado ese mismo año por el Tribunal 5 de Control del Estado Aragua con la intervención del Fiscal IV Ambiental, sin embargo no pudo realizarse en su totalidad por la oposición y la resistencia que presentaron los invasores.

Para el año 2005 todavía permanecían en el lugar alrededor de unas 20 familias. Las autoridades locales como la Gobernación del Estado Aragua y la Alcaldía de Girardot no tomaron medidas para plantear soluciones o alternativas para personas y, finalmente, el Tribunal Supremo de Justicia dictó un fallo a favor de los invasores ilegales permitiendo su permanencia dentro del área protegida.

Uno de los proyectos de conservación más resaltantes que se ha llevado a cabo en este parque es el “Proyecto Pittier: Parque, hombre y cacao” de la Fundación Tierra Viva, el cual forma parte de su Programa de Desarrollo Sustentable del Parque Nacional Henri Pittier. Su finalidad es “desarrollar estrategias educativas de sensibilización ambiental así como aquellas orientadas al rescate del cultivo de cacao, a fin de promover la participación de actores locales en la protección de la diversidad biológica y cultural del Parque Nacional Henri Pittier” y se viene llevando a cabo desde 1997 con resultados muy satisfactorios, tanto en el Fortalecimiento de Productores y Microempresarios de Cacao Ecológico, como en el Fortalecimiento de una microempresa de producción de derivados de cacao en el pueblo de Cata.

El Proyecto promovió la utilización de una metodología ancestral para el cultivo, la llamada “Cayapa”, que se traduce en que los productores trabajan en equipo en las fincas de todos los miembros de la Unión de Productores de Cacao orgánico.

El cultivo de cacao fue abandonado a principios del siglo XX, y sustituido por cultivos de ciclo corto que no requieren la sombra de grandes árboles, lo que contribuyó a la deforestación en zonas ubicadas dentro del parque o en zonas aledañas al mismo. El Proyecto ha contemplado la recuperación del cultivo de cacao junto con un rescate de valores culturales de la región, además de promover una actividad económica y ecológicamente sustentable.

Ambientalmente, el cacao es uno de los cultivos considerados de bajo impacto ya que requiere de la sombra que proporcionan los grandes árboles, por lo que evita la deforestación; su mantenimiento se limita a una limpieza selectiva hecha a mano, la recolección del fruto es principalmente manual, y el almacenamiento no debe ser muy prolongado. Por eso, el Proyecto impulsó una estrategia agroecológica para capacitar y empoderar a los agricultores locales y promover la utilización de abono orgánico, el control de plagas a través de sistemas biológicos y un adecuado control de calidad que garantice la colocación del producto en el



mercado. De esta forma, se pueden mantener la producción de cacao dentro o en franjas de amortiguación sin atender con la fragilidad de los ecosistemas del Parque Nacional Henri Pittier.

El anterior es un ejemplo del manejo de una producción agrícola sostenible dentro del área del Parque Natural, en beneficio de los habitantes del parque y de la conservación dentro del mismo.



III. PROGRAMA DE TIERRAS

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

La problemática de tierras en las áreas protegidas del país, se encuentra íntimamente ligada al de la tenencia y dotación de tierras para los grupos campesinos, indígenas y negros asentados en su interior, pero además, a la vinculación de los tomadores de decisiones, titulares de derechos reales sobre los predios ubicados en áreas protegidas, en la elección de alternativas de uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables tendientes a su conservación.

Como se ha evidenciado en el diagnóstico que precede a este programa, la compatibilidad en cuanto al ejercicio del derecho de dominio en áreas protegidas resulta ser un elemento fundamental al momento de diseñar lineamientos estratégicos para una política de tierras adecuadamente asociadas al establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas protegidas.

Del diagnóstico elaborado, con miras a la definición de unas líneas estratégicas en cuanto al régimen de tenencia se refiere, podemos identificar las siguientes conclusiones relevantes:

1. La mayor parte de las categorías de áreas protegidas regladas en Colombia son compatibles, en principio, con el ejercicio del derecho de dominio, es decir, si bien comportan limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, dichas limitaciones habitualmente suponen una limitación al atributo del uso, mas no al núcleo esencial del derecho de dominio, esto es, al atributo de disposición, por lo que en estas categorías de áreas protegidas, no se hace necesario identificar instrumentos y mecanismos que faciliten o promuevan la adquisición de tierras por cuenta del Estado, salvo que los usos actuales resulten completamente incompatibles con los usos y objetivos de conservación propuestos para cada área protegida.
2. La mayor parte de categorías de áreas protegidas en Colombia, admiten no solo el ejercicio del derecho de dominio por los particulares en su interior, sino además la sustracción o recategorización, en tanto solo las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales tienen el atributo de la intangibilidad, y como consecuencia de esta, la imposibilidad de ser sustraídas²⁰². Ello supone que cualquier incompatibilidad entre los usos actuales, los objetivos de conservación y los usos propuestos para un área

²⁰² Cfr. C. Constitucional. Sentencia C-649/97.



protegida que no forme parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, puede ser resuelta, si en el área pueden aplicarse estrategias diferentes de conservación, a través de la sustracción o de la recategorización del área.

3. La mayor parte de las áreas protegidas en Colombia han sido declaradas sin estudios previos de carácter predial, sobre todo aquellas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo que propicia situaciones de conflicto en cuanto a la tenencia de la tierra se refiere posteriores a la declaratoria misma, desviando la atención de las autoridades encargadas de la administración de las áreas de su misión principal hacia la solución de problemas prediales.
4. La reciente legislación agraria²⁰³ ha planteado como solución a la problemática de tenencia de la tierra en las áreas protegidas, la asunción de la administración de los bienes baldíos dentro de las mismas por parte de las autoridades ambientales, lo cual, en la práctica, agrega un problema adicional a los que deben afrontar dichas autoridades, antes que una solución a los mismos.
5. Las acciones para resolver la problemática de tierras en el país asociada a las áreas protegidas, deben incorporar algunas tendientes a propiciar decisiones de conservación por los particulares en sus propios predios, lo que supone la necesidad de reconocer el ejercicio del derecho de dominio en las áreas protegidas.
6. Es evidente que en Colombia se ha acudido solamente a la declaratoria de áreas protegidas como estrategia de conservación *in situ*, dejando de lado otras herramientas o instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio para la conservación, algunos de los cuales sugiere el propio Convenio de Diversidad Biológica en su artículo 8º, incluyendo la compatibilización de usos actuales con el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad, las zonas amortiguadoras, y la adopción de medidas de manejo especial en áreas que no necesariamente se declaren como protegidas en estricto sentido (Ej: ecosistemas estratégicos, humedales, manglares, ordenamiento del bosque protector, etc).
7. Existen demasiadas categorías que no se encuentran regladas adecuadamente o de manera suficiente en nuestro ordenamiento jurídico, de tal suerte que en su declaratoria los particulares en muchos casos no saben los grados de afectación o de limitación a sus intereses, derechos o

²⁰³ Ley 1152/07 (Estatuto de Desarrollo Rural)



situaciones jurídicas, lo que propicia prácticas no sostenibles de uso y aprovechamiento incompatibles con la conservación.

8. La ausencia de reglas se traduce habitualmente en problemas de gobernabilidad sobre las áreas protegidas, en tanto la ausente definición de competencias y funciones precisas no permite identificar con claridad el aparato institucional requerido, y mucho menos dimensionar en términos reales el alcance de las funciones sobre las áreas, y las necesidades de personal y financieras.
9. Un elemento determinante en la crisis del manejo de tierras en las áreas protegidas se evidencia en la ausencia de publicidad para los actos de declaratoria de áreas protegidas y para su zonificación y definición de usos y actividades permitidas y prohibidas. La inscripción en el registro de instrumentos públicos solo en contadas oportunidades se surte, y la ausencia de este requisito, ha propiciado conflictos de enorme envergadura.²⁰⁴
10. La controversia entre las situaciones jurídicas consolidadas, los derechos adquiridos, las meras expectativas, el derecho de propiedad y su función social, la libertad de iniciativa privada y el carácter de orden público de la función de conservación en el país, se convierte en el eje fundamental del reto que debe abordar desde el punto de vista jurídico un Programa de Tierras para el SINAP.

En este contexto, resulta necesario abordar la construcción de una propuesta de líneas de acción en relación con el régimen de tenencia, a partir de las características propias de las categorías en cuanto al tratamiento que al derecho de propiedad y al uso les da la normatividad, así como al tipo de actores con situaciones concretas de tenencia de la tierra. Para estos efectos, se hace necesario clasificar las formas de tenencia del suelo en un área protegida de la siguiente manera:

A. REGIMEN DE TENENCIA

²⁰⁴ Un claro ejemplo de esta situación se evidencia en los conflictos suscitados a propósito del desarrollo urbano, minero y agrario en la Reserva Forestal Protectora Nacional del Bosque Oriental de Bogotá.



1. TITULARES DE DERECHOS REALES ANTERIORES A LA DECLARATORIA DEL ÁREA.

Se trata de particulares o del propio Estado, que ejercen el derecho de dominio o cualquiera de los demás derechos reales sobre predios existentes al interior de un área protegida, previa su declaratoria.

Un derecho real, según el artículo 665 del Código Civil, es “...*el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.*”. Según la misma norma, son derechos reales “...*el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca.*”.

Esta categoría de titulares de derechos reales los han adquirido con anterioridad a la declaratoria del área respectiva, por lo que frente a ellos, existe un verdadero derecho adquirido. Son propietarios, usufructuarios, usuarios, etc. que bien pueden tener o no mejoras efectuadas antes de la declaratoria del área protegida, o que las han efectuado con posterioridad a su declaratoria, en cuyo caso los efectos son diferentes.

2. TITULARES DE DERECHOS REALES POSTERIORES A LA DECLARATORIA DEL ÁREA PROTEGIDA:

El tratamiento de estos titulares de derechos reales es bien diferente, ya que se trata de personas que ejercen derechos reales adquiridos u obtenidos con posterioridad a la declaratoria del área protegida, lo que surte efectos distintos según se trate de categorías de áreas protegidas en las que se admita la propiedad privada o no. De igual forma, estos titulares de derechos reales bien pueden haber efectuado mejoras, obviamente con posterioridad a la declaratoria del área protegida.

3. POSEEDORES

Según el artículo 762 del Código Civil, “*La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él*”; de otra parte, según el mismo artículo, “*El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.*”.

La categoría de poseedores, para efectos de estos lineamientos estratégicos, supone que quien ejerce posesión sobre un predio ubicado dentro de un área protegida, la empezó a ejercer de buena fe y de manera regular con anterioridad a la declaratoria del área protegida respectiva. De igual forma, resulta importante



resaltar que dentro de este grupo se encuentran poseedores que hayan realizado mejoras o no, con antelación a la declaratoria del área protegida respectiva.

4. TENEDORES

Según el artículo 775 del Código Civil, *“Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño”*, y como ejemplos de meros tenedores menciona la misma norma al acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, respecto de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. En otras palabras, el mero tenedor es aquel que detenta un predio reconociendo que pertenece a un tercero, mediando usualmente un vínculo contractual entre ambos.

Vale la pena precisar que, conforme lo establece el artículo 777 del mismo Código Civil, la mera tenencia no muta en posesión por el transcurso del tiempo.

5. OCUPANTES

Son quienes detentan predios al interior de áreas protegidas en los que la propiedad es pública, particularmente baldíos inadjudicables, y que los han ocupado con posterioridad a la declaratoria del área protegida.

También se encuentran dentro de este grupo quienes han ocupado predios de propiedad privada al interior de cualquier categoría de área protegida, admita o no el ejercicio del derecho de dominio.

Es de anotar que los ocupantes a que nos referimos en este capítulo, no corresponden a quienes han adquirido el derecho de dominio bajo el modo descrito en el artículo 685 del Código Civil, según el cual, *“Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”*; ya que en este caso, se trata de personas que no adquieren el dominio sobre un predio por el simple hecho de ocuparlo, además de que el inmueble puede tener o no un propietario o poseedor.

6. FALSAS TRADICIONES

La falsa tradición no tiene una definición jurídica establecida en la legislación nacional, sin embargo, algunos tratadistas como Dancur Baldovino la definen como *“...la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos, que se hace a*



favor de una persona a quien otra que carece de dominio o propiedad sobre un inmueble o derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia por cualquiera de los medios establecidos en la ley”.

Quien detenta un predio al amparo de una falsa tradición, no tiene los atributos propios del derecho de dominio, por ende, no puede disponer de la cosa, en tanto la disposición, como núcleo esencial del mismo, será una facultad que conservará quien tiene el derecho real de dominio pleno sobre el inmueble.

En las áreas protegidas, sobre todo en las que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, una de las situaciones mas habituales presentes es la de las falsas tradiciones, que solo se evidencian una vez adelantados procesos de clarificación de la propiedad rural por parte del INCODER.

En las falsas tradiciones, podemos hablar de la ausencia de un justo título²⁰⁵, por demás, se trata de una situación jurídica reiterada en las áreas protegidas, frente a la cual, ya ante la ausencia de un régimen jurídico claro, deben adoptarse lineamientos estratégicos precisos.

²⁰⁵ Código Civil. ARTICULO 765. JUSTO TITULO. *El justo título es constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión y la prescripción.*

Son traslativos de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, la donación entre vivos. Pertenecen a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición.

Las sentencias judiciales sobre derechos litigiosos no forman nuevo título para legitimar la posesión.

Las transacciones en cuanto se limitan a reconocer o declarar derechos preexistentes no forman un nuevo título; pero en cuanto transfieren la propiedad de un objeto no disputado constituyen un título nuevo.

ARTICULO 766. TITULOS NO JUSTOS. *No es justo título:*

1o.) El falsificado, esto es, no otorgado realmente por la persona que se pretende.

2o.) El conferido por una persona en calidad de mandatario o representante legal de otra, sin serlo.

3o.) El que adolece de un vicio de nulidad, como la enajenación, que debiendo ser autorizada por un representante legal o por decreto judicial, no lo ha sido.

4o.) El meramente putativo, como el del heredero aparente que no es en realidad heredero; el del legatario, cuyo legado ha sido revocado por un acto testamentario posterior, etc.

Sin embargo, al heredero putativo a quien por decreto judicial se haya dado la posesión efectiva, servirá de justo título el decreto; como al legatario putativo el correspondiente acto testamentario, que haya sido judicialmente reconocido.



7. COMUNIDADES NEGRAS CON TIERRAS DE PROPIEDAD COLECTIVA

Se trata de comunidades negras a las que, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993, les ha sido titulado colectivamente un terreno a fin que en él desarrollen su vida común de acuerdo a sus prácticas tradicionales.

En principio, la Ley 70 de 1993 previó este tipo de propiedad para comunidades que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, sin embargo, la propia ley señala que también resulta aplicable esta forma de titulación colectiva en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país.

Estos predios cuya propiedad se adjudica colectivamente a las comunidades negras se denominan, según el artículo 4º de la misma Ley 70 de 1993, como “tierras de las comunidades negras”.

La principal problemática asociada a estos actores, radica en la imposibilidad de titularles tierras baldías que, aún encontrándose en las áreas previstas en la Ley 70 de 1993, se encuentran ubicadas al interior de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por prohibición expresa del artículo 6º de la Ley.

En este sentido, salvo que un predio se haya titulado previamente a la declaratoria de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dentro de estas últimas resulta imposible la coexistencia o traslape con tierras de propiedad colectiva de las comunidades negras.

8. COMUNIDADES NEGRAS SIN TIERRAS DE PROPIEDAD COLECTIVA

Se trata de comunidades afrodescendientes que han venido ocupando tradicionalmente predios rurales ribereños de los ríos de la cuenca del Pacífico y en otros lugares del país, pero que no cuentan aún con título colectivo, entre otras razones, por encontrarse asentadas al interior de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Frente a este grupo de actores, la propia Ley 70 de 1993 en su artículo 22 prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 22. Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas



tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.”

En las demás categorías de áreas protegidas, en tanto resultan compatibles con la titulación de baldíos, este grupo de actores corresponde a comunidades afrodescendientes asentadas en su interior, con expectativas de titulación colectiva.

9. COMUNIDADES INDÍGENAS CON RESGUARDOS

Se trata de grupos o comunidades indígenas que, conforme a lo previsto por la Ley 21 de 1991, que aprueba la Convención 169 de la OIT, son titulares de resguardos indígenas o tierras de propiedad colectiva, en las cuales el derecho de dominio, como en las tierras de comunidades negras, se encuentra en cabeza de la comunidad.

A diferencia de las comunidades negras, a las comunidades indígenas se les reconoce la posibilidad de coexistencia o traslape entre sus tierras colectivas y las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incluso, en los casos de coexistencia o traslape entre un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales y un resguardo indígena, debe concertarse entre la Unidad de Parques Nacionales y el Cabildo correspondiente un régimen especial de manejo para el área traslapada.²⁰⁶

²⁰⁶ D.622/77. Artículo 7: No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena; en consecuencia cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y el Instituto Colombiano de Antropología, con el fin de establecer un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva.



10. COMUNIDADES INDÍGENAS SIN RESGUARDOS

Son grupos indígenas que si bien se encuentran asentados en un territorio dentro de un área protegida, no han obtenido la titulación del área que habitan como resguardo indígena.

Uno de los temas que es necesario analizar con respecto a la problemática de tierras dentro de las áreas protegidas, se refiere a los titulares de derechos reales anteriores a la declaratoria del área.

En este evento, existen particulares o el propio Estado, que ejercen el derecho de dominio o cualquiera de los demás derechos reales sobre predios existentes al interior de un área protegida, previa su declaratoria.

Un derecho real, según el artículo 665 del Código Civil, es “...*el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.*”. Según la misma norma, son derechos reales “...*el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca.*”.

Esta categoría de titulares de derechos reales los han adquirido con anterioridad a la declaratoria del área respectiva, por lo que frente a ellos, existe un verdadero derecho adquirido. Son propietarios, usufructuarios, usuarios, etc. que bien pueden tener o no mejoras efectuadas antes de la declaratoria del área protegida, o que las han efectuado con posterioridad a su declaratoria, en cuyo caso los efectos son diferentes.

Así mismo, existen titulares de derechos reales posteriores a la declaratoria del área protegida, cuyo es bien diferente, ya que se trata de personas que ejercen derechos reales adquiridos u obtenidos con posterioridad a la declaratoria del área protegida, lo que surte efectos distintos según se trate de categorías de áreas protegidas en las que se admita la propiedad privada o no. De igual forma, estos titulares de derechos reales bien pueden haber efectuado mejoras, obviamente con posterioridad a la declaratoria del área protegida.

B. INSTRUMENTOS DEL PROGRAMA DE TIERRAS ASOCIADOS AL RÉGIMEN DE TENENCIA

A continuación, reseñaremos los principales instrumentos contemplados en nuestra legislación vigente y de los cuales puede hacerse uso a efectos de resolver las problemáticas que vinculan a los distintos actores al interior de las áreas protegidas.



1. INSTRUMENTOS EN EL ESTATUTO DE DESARROLLO RURAL

La Ley 1152 de 2007, en concordancia con los mandatos constitucionales, consagra nuevamente la obligación en cabeza del Estado, de promover y ejecutar aquellas acciones necesarias dirigidas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad (Artículo 1). Para lograr los anteriores cometidos, dicha ley establece una serie de procedimientos y prerrogativas que se orientan a buscar un mayor y mejor desarrollo rural basándose en la eficiencia, la agilidad, la idoneidad y la protección tanto a la población rural y étnica como al medio ambiente.

Hay que decir además, que frente al tema que nos ocupa, el nuevo estatuto de desarrollo rural establece procedimientos que ayudarían directamente a solucionar problemas relacionados con la tenencia y regularización de la propiedad predial dentro y fuera del Sistema Nacional de Áreas protegidas. Lógicamente, dichos instrumentos deben analizarse de forma integrada con la legislación ambiental aplicable a las áreas protegidas nacionales, y haciendo las salvedades que llegaren a ser necesarias en su aplicación.

Entrando en materia, la comentada ley busca promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, propendiendo por la consecución de los siguientes objetivos en cabeza del Estado (Art. 4):

“1. La reforma de la estructura social agraria, por medio de procedimientos de dotación de tierras encaminados a eliminar, corregir y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural, con el fin de mejorar las condiciones productivas de los procesos de producción agropecuaria y forestal.

2. Beneficiar con dichos procedimientos a los hombres y mujeres campesinos, a las comunidades indígenas, comunidades negras y demás minorías étnicas mayores de 16 años, de escasos recursos o que no posean tierras, a los minifundistas, a las mujeres campesinas jefes de hogar y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

3. Prestar apoyo y asesoría a los beneficiarios antes señalados, en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan, a través de los mecanismos del subsidio directo y de libre concurrencia, para el desarrollo de proyectos productivos rentables, y adaptados a las condiciones reales de los mercados internos y externos, y correlacionados con las políticas del Ministerio de Agricultura y los planes y programas de desarrollo regional y rural.



4. Formular y ejecutar programas y proyectos productivos que incrementen el volumen de producción y los ingresos de los productores, en armonía con las prioridades de desarrollo de las regiones y sus entidades territoriales y de los planes de ordenamiento territorial y de los planes de vida en los territorios indígenas, de tal forma que dichas tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características particulares.

5. El fomento del adecuado uso y manejo social de las aguas y de las tierras rurales aptas para labores agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, en desarrollo del principio de la función social y ecológica de la propiedad, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización, la regulación de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a las personas de escasos recursos, priorizando aquellos que participen organizadamente de planes o programas considerados estratégicos para el desarrollo regional, a poblaciones objeto de programas o proyectos especiales, mujeres campesinas cabeza de familia con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

6. Estimular la participación equitativa de las mujeres en el desarrollo de planes, programas y proyectos de fomento agrícola, pecuario, pesquero y forestal, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y su efectiva vinculación al desarrollo del sector rural.

7. La redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado en desarrollo de los procesos judiciales de extinción del dominio se orientará a proyectos rurales, creando las condiciones de participación equitativa de la población más desfavorecida en la distribución de los beneficios del crecimiento y desarrollo de las actividades rurales. Se orientará a la asignación de predios para los campesinos sin tierra, a los desplazados, a las etnias entre otros.

8. Asesorar a los pequeños productores campesinos en los procesos de declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio.”

Es evidente que uno de los principales objetivos de la ley, es el acompañamiento, por parte del Estado a los pequeños productores campesinos y comunidades de que trata la ley, en actividades tales como la adecuación de tierras²⁰⁷, procesos de

²⁰⁷ “ARTÍCULO 5o. DE LA ADECUACIÓN DE TIERRAS. Las estrategias, acciones y decisiones que se adopten en desarrollo de la presente ley con el fin de estimular los programas de riego, drenaje y adecuación de tierras, estarán dirigidas al logro de los siguientes objetivos:

1. El apoyo a los productores rurales en la realización de inversiones en adecuación de tierras para mejorar la productividad, la rentabilidad y la competitividad de sus actividades productivas, y para elevar las condiciones y estabilidad de la producción agropecuaria.



expropiación, procesos de adjudicación de territorios y declaración de propiedad, procedimientos para aumentar la productividad agrícola, constitución de zonas de reserva campesina entre otros. Todos estos, procedimientos que tienen incidencia directa en el tema de la aplicación de instrumentos jurídicos para resolver los problemas de tierras dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Podemos mencionar como un ejemplo concreto de este objetivo, la obligación del INCODER de implementar los mecanismos de apoyo y asesoría que sean necesarios, con el fin de acompañar a los pequeños productores campesinos para adelantar los procesos de declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio, lo que frente a nuestro Programa de tierras, permite dotar a los campesinos que hoy se encuentran asentados en áreas protegidas en las que la propiedad resulte incompatible con la categoría respectiva, de tierras por vía de la prescripción adquisitiva.

En cuanto al financiamiento de estas actividades, el artículo 12 del Estatuto precisa que *“De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 101 de 1993, los organismos o entidades oficiales competentes en el respectivo sector de inversión, podrán participar en la cofinanciación de los planes, programas y proyectos de desarrollo rural que sean aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, cuando estos hagan parte de una actividad de las entidades territoriales.”*. Este artículo además, autoriza a algunas entidades públicas, entre ellas a las entidades territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales, a realizar las inversiones necesarias para el desarrollo de proyectos productivos en las zonas rurales prioritarias; estas inversiones, *“serán sujeto de los estímulos y exenciones tributarias previstas para el sector y sin que estos sean incompatibles con los estímulos, incentivos en materia ambiental.”* (Art. 12. Parágrafo).

Pero el estímulo más importante desde el punto de vista financiero, se encuentra en el otorgamiento de subsidios para ciertas actividades asociadas a la solución de problemas de ocupación y ausencia de dotación de tierras para las comunidades asentadas en las áreas protegidas del país.

2. *El establecimiento de mecanismos de subsidio directo, de libre concurrencia, orientados a fomentar la realización de obras de adecuación de tierras por parte de los productores, a fin de contribuir a elevar la producción y los ingresos de los pobladores del sector rural.*

3. *La promoción, desarrollo y construcción de proyectos de adecuación de tierras que sean de interés estratégico para el Gobierno Nacional, para lo cual procederá a adquirir por negociación directa o expropiación los inmuebles rurales que fueren necesarios.*

4. *El desarrollo de proyectos productivos rentables, debidamente justificados, soportados y adaptados a las condiciones reales de vocación del suelo y de los mercados internos y externos, y que se ajusten a las prioridades de desarrollo de las regiones, al ordenamiento de las entidades territoriales y a la conservación de los recursos naturales y del ambiente, a través de mecanismos de estímulo a la realización de obras de adecuación de tierras.”*



a) Los Subsidios

El Estatuto de Desarrollo Rural²⁰⁸ prevé el otorgamiento de subsidios directos a través de concursos, a fin de beneficiar a la población de escasos recursos, campesinos y productores ubicados en áreas priorizadas por el Gobierno Nacional para la realización de las siguientes actividades, previa presentación de un proyecto productivo financiera, ambiental, técnica y socialmente viable por los interesados:

- Adquisición de tierras y parte de los requerimientos financieros de los proyectos productivos.
- Adecuación de tierras.
- Asistencia técnica.
- Vivienda de Interés Social Rural.

Subsidios para adquisición de tierras:

El artículo 56 del Estatuto prevé que el subsidio por adquisición de tierras debe otorgarse por una sola vez a los pequeños productores que libremente se postulen para recibirlo de forma individual o colectiva, en concurso que debe realizarse por lo menos dos veces al año, a través de procedimientos de libre competencia, con sujeción a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que para el efecto determine el Gobierno Nacional mediante reglamento.

De otra parte, de lo expresado por el artículo 57 del Estatuto, puede entenderse que son beneficiarios del subsidio para la adquisición de tierras, aquellas personas (incluyendo campesinos y trabajadores agrarios) que se hallen en condiciones de pobreza o marginalidad *“(...) que deriven de la actividad agropecuaria, pesquera y/o forestal la mayor parte de sus ingresos y que carezcan de tierra propia o tuvieren la condición de minifundistas o simples tenedores de la tierra que requieran ampliar el tamaño de su producción pero que carecen de medios suficientes para acceder a este recurso”*.

Subsidios y asistencia para modernización tecnológica y gestión empresarial

Resulta importante citar también la función atribuida por el artículo 53 del Estatuto al Incoder, en el sentido de establecer el Fondo de Modernización Tecnológica para el Sector Rural, cuyos recursos deberán estar orientados al otorgamiento de subsidios de asistencia técnica y gestión empresarial a campesinos, pequeños

²⁰⁸ Ley 1152 de 2007. Artículo 21, numeral 4.



productores y comunidades indígenas o comunidades negras mediante convocatoria pública.

También corresponde al Incoder, suministrar asesoría tanto a los aspirantes a las distintas clases de subsidios como a aquellas personas que desarrollen proyectos productivos, sin perjuicio del acompañamiento que presten otras entidades según lo previsto por el Estatuto; de igual forma, el Incoder tiene a su cargo el desarrollo de programas de apoyo a la gestión empresarial rural y a la integración de las entidades del sector.

Subsidios para obras de adecuación de tierras

El Estatuto de Desarrollo Rural también prevé en su artículo 92 subsidios destinados a la realización de obras de adecuación de tierras en las modalidades bajo los procedimientos previstos en el propio Estatuto; este subsidio se financia con cargo al presupuesto del Incoder, y se otorgará por una sola vez a los pequeños productores que libremente se postulen para recibirlo, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios objetivos y transparentes de elegibilidad y de calificación que para el efecto determine el Gobierno Nacional.

Los beneficiarios del subsidio para obras de adecuación de tierras serán las Asociaciones de Usuarios ya establecidas o que se establezcan a futuro con arreglo a los términos del Estatuto, *“(...) con el fin de adelantar proyectos colectivos de adecuación de tierras que cumplan con las condiciones técnicas, económicas, sociales y ambientales establecidas por el Gobierno Nacional, y que tengan como propósito fundamental el incremento de la productividad y la rentabilidad de las producciones agrícolas y/o forestales”*.²⁰⁹, actividades que bien podrían realizarse en áreas en las que sea reubicada población asentada en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a fin de asegurar su sostenibilidad desde el punto de vista productivo.

Resulta importante destacar que corresponde al Incoder la expedición de un manual de normas técnicas básicas donde se establezcan los requisitos mínimos necesarias para la formulación y realización de proyectos de adecuación de tierras, que deberán seguir todos aquellos interesados en recibir el subsidio mencionado.

Sobre la presentación de proyectos, vale la pena destacar que según el artículo 97 del Estatuto, las organizaciones campesinas se encuentran facultadas para presentar solicitudes de subsidio a nombre de las asociaciones de usuarios, cuando existan de por medio alianzas productivas, y en este sentido, también

²⁰⁹ Ley 1152 de 2007. Artículo 93.



podrán presentar las solicitudes a nombre de proyectos colectivos de interés regional o de integración de cooperativas de producción, y podrán además aportar recursos propios para la cofinanciación del subsidio. Según el artículo 97 del Estatuto, también están facultadas para optar a dicho subsidio las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades del sector solidario, las entidades sin ánimo de lucro, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

b) La creación de la Unidad Nacional de Tierras como oportunidad para el saneamiento de tierras:

El Estatuto de Desarrollo Rural, buscando un mayor dinamismo en los procedimientos de saneamiento de tierras rurales, creó la Unidad Nacional de Tierras, siendo su más importante objetivo, según el numeral 7º del artículo 28, “Llevar a cabo los trámites relacionados con la compra directa y expropiación de tierras y mejoras para el cumplimiento de los propósitos relacionados con la construcción de distritos de riego de carácter estratégico, o los fines productivos de interés público que así sean definidos por el Gobierno Nacional.” (Subrayado fuera de texto).

Resulta importante destacar que la misma norma ordena a la Unidad Nacional de Tierras *“(...) la ejecución y finiquito, en el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de los siguientes trámites administrativos y/o judiciales que en la actualidad se surten en el Incoder y que se hallaren pendientes de conclusión, esto es:*

- 1. Los procedimientos agrarios en curso de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.*
- 2. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.*
- 3. Los trámites administrativos o judiciales pendientes de finalización relacionados con el ejercicio de las acciones y tomar las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.*
- 4. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a la expropiación de predios y mejoras en cumplimiento de los propósitos de esta Ley.*



5. *Los procesos en curso correspondientes a la constitución de servidumbres de propiedad rural privada o pública*
6. *Los procesos en curso de extinción de dominio privado de predios ociosos de que trata esta ley.*
7. *Las actividades de supervisión relacionadas con los contratos en ejecución que no sean trasladados a otra Entidad Pública, interventorías, entre otras actividades que se encuentren irresueltas de la realización de alguna etapa en instancia administrativa, salvo que en el contrato se haya pactado una duración superior al término aquí establecido.*
8. *Continuará hasta su culminación los procedimientos en curso de titulación de propiedad colectiva de comunidades negras.*
9. *Conocer los nuevos procesos radicados de los que trata el artículo 34 de la presente ley hasta el primero (1o) de junio de 2008, fecha en la cual los trasladará en la etapa procesal en la que se encuentren al Ministerio del Interior y de Justicia.*
10. *Buscar opciones para realizar la cartera proveniente del Incoder.*²¹⁰

En este sentido, este mandato otorgado a la Unidad Nacional de Tierras resulta importante en tanto puede gestionarse la priorización de los procedimientos en curso tendientes al saneamiento de la propiedad rural en áreas protegidas, o en sus áreas de influencia, así como en todas aquellas zonas en las que se pretenda la reubicación o reasentamiento de comunidades ocupantes de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

2. NUEVAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS.

Uno de los aspectos de mayor controversia del Estatuto de Desarrollo Rural en cuanto a la gestión de tierras en las áreas protegidas se refiere, es la atribución al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial de realizar la adquisición directa de tierras para llevar a cabo la reubicación de población propietaria de predios ubicados en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos.

Frente a este tema, y en tratándose de inmuebles rurales improductivos de propiedad privada, el Estado por intermedio de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, podrá llevar a cabo dicha adquisición por el valor que aparezca registrado

²¹⁰Ley 1152 de 2007. Artículo 28. Parágrafo.



en el avalúo catastral empleado como base para la liquidación del impuesto predial correspondiente al año inmediatamente anterior del respectivo predio; lo que supone para la entidad adquirente, un beneficio de carácter económico, ya que usualmente el avalúo catastral de los bienes tiende a ser inferior a su valor comercial; lo cual permite una adquisición de los predios requeridos por un valor razonable, de forma que se optimice el uso del recurso financiero en la reubicación de comunidades asentadas en territorios comprendidos por áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o sus Zonas Amortiguadoras.

De cualquier modo, es importante precisar que el uso del avalúo catastral del año inmediatamente anterior no aplica para la adquisición de aquellos “(...) predios ubicados en resguardos indígenas, ni a los predios integrados dentro de títulos colectivos de comunidades negras, ni para predios de menos de diez (10) Unidades Agrícolas Familiares (UAF) medidas bajo el esquema de las zonas relativamente homogéneas. Tampoco aplicará para predios de propiedad de las mujeres campesinas jefes de hogar que se hallen en estado de desprotección económica y social, ni respecto de predios de propiedad de población desplazada forzosamente por actores armados.

Para tal efecto, los procedimientos respectivos deberán ser reglamentados en un término no mayor a los seis meses (6) inmediatamente siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.²¹¹

Sin embargo, en la negociación directa de predios para los fines previstos en el Estatuto, y que no tengan el carácter de improductivos, las autoridades correspondientes además de ceñirse al procedimiento establecido por dicha ley, tomarán en cuenta como precio máximo de negociación, aquel que corresponda al fijado en el avalúo comercial que para tal fin se contrate con personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas para ello de acuerdo con las disposiciones vigentes.

De otra parte, el precio mínimo de negociación será dado por el más bajo valor dado por el avalúo comercial, el valor de establecimiento del proyecto productivo y el valor propuesto por el vendedor, y será este mínimo el punto de partida de la entidad respectiva para la negociación y la primera oferta de compra. Esto entonces, en sentido contrario de lo que ocurre en la negociación directa de los predios improductivos, beneficia al propietario enajenante del bien, ya que no se le impone de plano la obligación de atenerse al avalúo catastral de su predio, sino que se le reconoce una utilidad acorde al valor comercial del mismo. Este mismo avalúo es el que debe tenerse en cuenta en materia de expropiación.

²¹¹ Ley 1152 de 2007. Artículo 72. Parágrafo.



Un beneficio adicional para el vendedor de un predio ubicado en un área protegidas o destinado al reasentamiento de al Estado, consiste en que la utilidad obtenida por la enajenación de los inmuebles adquiridos bajo las modalidades de adquisición de tierras establecidas por la Ley, no constituyen renta gravable ni ganancia ocasional para el propietario vendedor.

Por último, vale la pena mencionar que la acción de dominio sobre los inmuebles o predios rurales adquiridos directamente por el Gobierno Nacional para los fines previstos en el Estatuto, sólo tendrá lugar contra las personas de quienes los hubiere adquirido la entidad correspondiente o los campesinos, para la restitución de lo que recibieron por ellos, de conformidad con el artículo 955 del Código Civil.

3. LAS UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES.

Las Unidades Agrícolas Familiares constituyen una herramienta alternativa de carácter asociativo, orientada a la producción agrícola sostenible en pequeñas escalas.

La Unidad Agrícola Familiar puede definirse, según el artículo 80 como la *“(...) empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere.”*

De otra parte, es el Consejo Directivo del Incoder el encargado de la determinación de los criterios para la constitución y tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares así como de aplicar los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios en las condiciones de la producción agropecuaria y/o forestal; de igual forma, es el Incoder quien debe establecer los requisitos que deben cumplir los aspirantes a subsidios para la adquisición de tierras cuyo objetivo sea el establecimiento de Unidades Agrícolas Familiares²¹².

²¹² ARTÍCULO 82. El Incoder podrá adelantar programas de subsidio para la adquisición de tierras en zonas de minifundio, con el objeto de completar el tamaño de las unidades de producción existentes, o establecer Unidades Agrícolas Familiares especiales, según las características de los predios y la región, la clase de cultivos, las posibilidades de comercialización y demás factores de desarrollo que permitan mejorar la productividad. El Consejo Directivo determinará las zonas de minifundio objeto de los programas, y los criterios para la selección de los beneficiarios, quienes, además del subsidio para la adquisición de tierras, también tendrán derechos iguales a los de los demás campesinos.



Es importante anotar que no resulta admisible el fraccionamiento de las UAF por debajo de la extensión que determine el Consejo Directivo del INCODER, a fin de prevenir el fraccionamiento antieconómico de la propiedad y disminuir la productividad de las mismas²¹³.

Por último, debemos mencionar que según el artículo 155 del Estatuto, *“Como regla general, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, conforme al concepto establecido en esta ley, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo cuando se trate de las adjudicaciones de tierras a las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas, y en las adjudicaciones derivadas de los contratos de explotación de baldíos que se celebren con las empresas especializadas del sector agropecuario y/o forestal en las zonas de desarrollo empresarial a que se refiere el Capítulo IV del Título III de esta ley”*.

4. ZONAS DE RESERVA CAMPESINA COMO ESTRATEGIA PARA REASENTAMIENTO EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA

La constitución de zonas de reserva campesina representa una importante oportunidad para resolver la problemática de tenencia de la tierra de grupos de personas asentadas al interior de +áreas protegidas, con las cuales se adelanten programas de reasentamiento y dotación de tierras para la producción agrícola sostenible.

El Estatuto de Desarrollo Rural establece en el numeral 6º de su artículo que la autoridad competente para la llevar a cabo la constitución de las Zonas de Reserva Campesina es el INCODER, lo que resulta coherente con lo que preveía el Decreto 1777 de 1996 sobre el tema.

Según el Estatuto, es función del Consejo Directivo del INCODER, incluir en todas sus reglamentaciones relativas a las zonas o procesos de colonización, normas que regulen la conservación, protección y la utilización racional de los recursos naturales, atendiendo a criterios de desarrollo humano sostenible en la respectiva región. Así mismo le corresponde al INCODER determinar en tales normas de manera precisa, las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación²¹⁴.

El artículo 89 del Estatuto precisa que *“...las actividades que desarrolle el Incoder en los procesos de colonización y en las zonas de reserva campesina estarán*

²¹³ Ley 1152 de 2007. Artículos. 83 y 84.

²¹⁴ Ley 1152 de 2007. Artículo 87.



orientadas a eliminar la concentración de la propiedad rural o su fragmentación antieconómica; corregir o evitar el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras; controlar y restringir mediante actos de carácter general la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; regular la ocupación de las tierras baldías y 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”, ello supone una facultad radicada en el Incoder, de adelantar procesos de adquisición de predios de propiedad privada, con el fin de prevenir o corregir la concentración del derecho de dominio o tenencia de las tierras, o su fraccionamiento antieconómico, con el propósito de redistribuirlas entre los beneficiarios del establecimiento de las zonas de reserva campesina, para lo cual, la norma propone tener en consideración la regulación de áreas máximas que puede tener bajo su dominio cualquier persona natural o jurídica.

Atendiendo a la aptitud agropecuaria y forestal de las tierras baldías de la Nación, se establece la competencia en cabeza del Incoder de proceder a su adjudicación atendiendo a los criterios señalados por el Consejo Directivo en materia de zonas de colonización, de reserva campesina y de desarrollo empresarial²¹⁵.

El artículo 88 del Estatuto señala que corresponde al Consejo Directivo del INCODER, *“declarar zonas de reserva campesina, aquellas áreas geográficas en las que predominen tierras baldías de la Nación, que por sus características agroecológicas y socioeconómicas regionales, puedan ser seleccionadas para su desarrollo mediante la adjudicación a pequeños y medianos productores.”*

El Estatuto invita por demás a incorporar en la reglamentación de esta disposición, las extensiones mínimas y máximas (en términos de UAF) a adjudicar; así como todos los requisitos y obligaciones que deben acreditar y cumplir aquellas personas que pretendan adjudicación de los terrenos. Así mismo, el reglamento debe precisar las áreas máximas de propiedad privada que podrán tener cualquier persona natural o jurídica, en común y *pro indiviso*.

Por último debemos mencionar que el Estatuto no precisa el procedimiento específico para la constitución y adjudicación de las zonas de reserva campesina, por lo cual es aconsejable sujetarse a los criterios y procedimientos señalados en

²¹⁵ Ley 1152 de 2007, Artículo 85. En desarrollo del artículo 85, señala la ley en su artículo 86 que *“ [e]n las zonas de colonización, o donde se lleven a cabo procesos de esa índole según la caracterización y delimitación que efectúe el Consejo Directivo del Incoder, las tierras baldías se adjudicarán con el fin de regular y ordenar su ocupación por parte de los colonos, así como limitar la propiedad superficiaria que pertenezca al dominio privado, según los principios, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con el propósito de fomentar su aprovechamiento y desarrollo productivo sostenible y crear las condiciones para la adecuada consolidación de la economía de los colonos.”*



el Acuerdo 24 de 1996 expedido por la Junta Directiva del INCORA entre tanto se genera una nueva regulación que agote a plenitud dichos temas.

5. LA ADQUISICIÓN DIRECTA DE TIERRAS.

El procedimiento de adquisición directa de tierras adquiere cierta relevancia en la medida en que el artículo 38 del Estatuto encarga al Ministerio de Ambiente de *“Adquirir directamente tierras para reubicación de población propietaria de predios ubicados en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos”*, competencia reiterada en el artículo 71 del mismo Estatuto.

En términos generales, el artículo 71 del estatuto establece en materia de competencias, la capacidad de diferentes entidades públicas para adquirir mediante negociación directa, cuando el ejercicio de sus funciones lo requiera, predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada, o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público. Los casos previstos así como las entidades determinadas en dicha materia por el citado artículo son²¹⁶:

“a) El Ministerio del Interior y de Justicia, para las comunidades negras e indígenas que no las posean, o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente;

b) La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;

c) El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para reubicar a las personas que sean propietarias de predios ubicados en zonas de reserva forestal o ambiental, o en las zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o en estos últimos.”

Resulta evidente entonces que el Estatuto ha radicado en cabeza del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la adquisición directa de tierras con el propósito de reubicar en ellas a aquellas personas propietarias de predios localizados en zonas de reservas forestales o ambientales, así como también a aquella población asentada al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales o sus zonas amortiguadoras.

²¹⁶ Según el párrafo del artículo citado, *“Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, las autoridades competentes en cada caso se sujetarán al procedimiento establecido en el artículo 135”*



A pesar de esta asignación de competencias, debemos señalar que el artículo 107 le otorga al Incoder la responsabilidad de la ejecución, coordinación y control de diferentes proyectos, y específicamente según el numeral 3ro, la supervisión de la *“adquisición mediante negociación directa o expropiación los predios, franjas de terreno y mejoras de propiedad de particulares o de entidades públicas, que se necesiten para la ejecución y desarrollo de las obras de adecuación de tierras.(...)”*²¹⁷

Así mismo en el artículo 28 se señala como atribución de la Unidad Nacional de Tierras Rurales el *“Llevar a cabo los trámites relacionados con la compra directa y expropiación de tierras y mejoras para el cumplimiento de los propósitos relacionados con la construcción de distritos de riego de carácter estratégico, o los fines productivos de interés público que así sean definidos por el Gobierno Nacional.”*

Ahora bien, el procedimiento que deben seguir las entidades públicas para la adquisición directa de tierras o predios, es regulado en el artículo 135 del Estatuto que, si bien es similar al previsto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2666 de 1994, simplifica dicho procedimiento en comparación de las dos normas indicadas.

Debemos mencionar en primer lugar, que el Estatuto precisa que el Gobierno Nacional debe abstenerse de autorizar o subsidiar los procedimientos tanto de negociación directa como de expropiación, en aquellos eventos en los cuales los predios rurales objeto de tales procedimientos estuvieren invadidos, ocupados de hecho o aquellos cuya posesión se viere afectada de manera permanente mediante de violencia²¹⁸.

En cuanto al financiamiento de la adquisición, el mismo Estatuto señala en su artículo 75 que este puede consistir en dinero en efectivo así como también en bonos agrarios²¹⁹ y establece en el artículo 77 que el pago de inmuebles rurales adquiridos a través de compra directa será en efectivo, mientras que para aquellos

²¹⁷ El resto del artículo señala : *“Cuando se requiera la ocupación transitoria así como la imposición de servidumbres para ejecutar las obras públicas de adecuación de tierras, se aplicarán las disposiciones del Capítulo III del Decreto-ley 222 de 1983, las normas de la Ley 80 de 1993, sus reglamentos y disposiciones que la sustituyan o complementen, las del Código Civil y de Comercio, en lo que fueren pertinentes, las que permita la autonomía de la voluntad y requiera el cumplimiento de los fines misionales. El proceso de expropiación se adelantará conforme a las reglas establecidas en el Título XXIV del Código de Procedimiento Civil y demás normas concordantes.”*

²¹⁸ Ley 1152 de 2007. Artículo 74.

²¹⁹ Los bonos agrarios son definidos por el artículo 76 de la ley 1152 de 2007 como *“títulos de deuda pública, libremente negociables, parcialmente redimibles en cinco (5) vencimientos anuales, iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de su expedición, tendrán un rendimiento igual a la tasa DTF, que se causará y pagará semestralmente.”* El mismo artículo señala que dichos bonos *“podrán ser utilizados para el pago de impuestos y los intereses que devenguen gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios.”*

Parágrafo: *El Gobierno Nacional podrá reducir los plazos de los bonos agrarios emitidos para el pago de los predios, en la cuantía que el tenedor de los mismos se obligue a invertir en proyectos industriales o agroindustriales calificados previamente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes, o en la suscripción de acciones de entidades estatales que se privaticen”.*



bienes adquiridos mediante expropiación, el pago se realizará totalmente en bonos agrarios. De igual manera, las adquisiciones de tierras llevadas a cabo por las diferentes entidades deben someterse al programa anual de caja de la respectiva entidad.

El pago del valor de los predios adquiridos, debe efectuarse de la siguiente manera:

- Cincuenta por ciento (50%) del valor total, como contado inicial, dentro de los treinta (30) días siguientes a la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la escritura pública correspondiente, o del registro del acta de entrega del predio al Instituto en los procesos de expropiación;
- El saldo en dos (2) contados iguales del veinticinco por ciento (25%) cada uno, con vencimientos a seis (6) y doce (12) meses, plazos que se computarán a partir de la fecha del pago del contado inicial.

Es importante mencionar que en ninguno de los dos casos anteriores, la utilidad percibida por los propietarios a raíz de la enajenación de sus respectivos inmuebles constituye renta gravable ni ganancia ocasional para los propietarios.

Vale la pena mencionar en todo caso, ciertas imprecisiones en que incurre el Estatuto en tratándose de adquisición de predios. En primer lugar, debemos citar el artículo 38:

“ARTÍCULO 38. Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial:

1. La administración de los bienes baldíos inadjudicables o de los que se hallen en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos.

2. Adquirir directamente tierras para reubicación de población propietaria de predios ubicados en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos”

Lo previsto en el numeral 1º, sugiere un primer interrogante: ¿los bienes baldíos que se encuentren ubicados en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales mantuvieron el carácter de bienes inadjudicables?, la respuesta es afirmativa, ya que su administración le fue deferida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, competencia que, en todo caso, puede representar una oportunidad, puesto que como administrador, el Ministerio podrá autorizar a los colonos que serán reubicados para que detenten y usen las tierras baldías bajo figuras contractuales de tenencia, sin que esta comporte la adjudicación u otorgamiento de títulos de propiedad; en este sentido, la definición de una política de tierras clara frente a los



procesos de reubicación de los ocupantes de las áreas protegidas es asumida por el propio Ministerio, propiciando su integración en la definición de las estrategias asociadas a las funciones de administración de las áreas del Sistema.

De cualquier forma, lo más preocupante es el contenido del numeral 2º del artículo 38, que establece la necesidad de adquirir tierras para reubicar a los propietarios de predios de propiedad privada que se encuentren no solo dentro de las áreas del SPNN, sino incluso en sus zonas amortiguadoras, lo que parece sugerir cierta incompatibilidad entre la propiedad privada y el establecimiento de zonas amortiguadoras, lo que a todas luces, obligaría al Estado a adquirir además, las tierras de propiedad privada al interior de las mismas, y reubicar a sus propietarios fuera de ellas.

Esta atribución asignada al Ministerio tiene un doble costo: el económico (la necesidad de adquirir tierras de propiedad privada en las zonas amortiguadoras y además tierras fuera de estas zonas para reasentar a los propietarios respectivos), y el jurídico: la incompatibilidad consecuente de la propiedad privada con el establecimiento de zonas amortiguadoras, que comporta la imposibilidad de negociar con los propietarios en estas zonas modelos de tenencia de la tierra a favor de los ocupantes de las áreas del SPNN.

Este esquema, por demás, posterga una solución definitiva al problema, hasta tanto no se adquieran por el Estado las tierras de propiedad privada en las zonas amortiguadoras, las cuales en todo caso, no podrán ser tituladas a favor de los ocupantes de las áreas del SPNN, sin perjuicio de que en ellas se puedan constituir zonas de reserva campesina.

En el mismo sentido, el artículo 71 de la misma Ley establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 71. Con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en los Título II Capítulos II y III de esta ley, las entidades públicas que en ejercicio de sus funciones lo requieran, podrán adquirir mediante negociación directa, predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada, o que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, en los siguientes casos:

(...)

c) El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para reubicar a las personas que sean propietarias de predios ubicados en zonas de reserva forestal o ambiental, o en las zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o en estos últimos.”

Resulta curioso de todos modos, que ni el artículo 38 ni el 71 del Estatuto precisen la adquisición de predios de propiedad privada al interior de las zonas



amortiguadoras, lo cual resulta en todo caso obvio, ya que el Estado tiene que adquirir predios para reubicar a los propietarios privados de tierras ubicadas al interior de dichas zonas, no obstante lo cual, el hecho de que la adquisición de tierras privadas al interior de las zonas amortiguadoras no sea calificada por la Ley como una razón de utilidad pública e interés social, dificulta el proceso de negociación directa y expropiación de esos predios.

6. CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD Y DESLINDE DE TIERRA.

De acuerdo con el artículo 28 del Estatuto, *“Serán funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, las siguientes:*

3. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado (...);

4. Adelantar los procedimientos encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.

12. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado (...).”

Por su parte, el artículo 37 del Estatuto, establece la competencia para llevar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación, así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos, en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR's).

En cuanto a la clarificación de la propiedad de los resguardos indígenas y los territorios de las comunidades negras, se infiere de los artículos 116 y 140 de la ley en cuestión que corresponde al Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Etnias, adelantar dicho procedimiento. Además, conforme al numeral 3° del artículo 34 de la Ley 1152 de 2007, *“La Dirección podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las de las comunidades negras de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta ley”*.

Entonces, se puede ver como a diferencia de la normatividad anterior – que sólo consagraba al INCORA como entidad encargada de llevar los procedimientos de clarificación y deslinde de tierras - el Estatuto Rural establecido por la Ley 1152 de 2007 prevé esta competencia en cabeza de varias entidades públicas.



En cuanto al procedimiento se refiere, al igual que la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, el artículo 138 del Estatuto precisa los títulos que acreditan la propiedad privada conforme a la ley. Sin embargo, a diferencia de la normatividad anterior, el nuevo estatuto hace una enumeración no taxativa de los mismos, así:

“1. El título originario expedido por el Estado, mientras no haya perdido o no pierda su eficacia legal. Constituyen título originario expedido por el Estado o emanado de este, los siguientes:

a) Todo acto administrativo, legalmente realizado y traducido en un documento auténtico, por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;

b) Todo acto civil realizado por el Estado, en su carácter de persona jurídica, y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno de constitución o transferencia del dominio de determinada extensión territorial perteneciente a la Nación.

La enumeración anterior no es taxativa y, por consiguiente, son títulos originarios expedidos por el Estado, o emanados de este, fuera de los indicados en los dos ordinales anteriores, los demás que conforme a las leyes tengan tal carácter.

2. Cualquiera otra prueba, también plena, mientras no haya perdido o no pierda su eficacia legal, de haber salido el derecho de dominio sobre el terreno, legítimamente, del patrimonio del Estado.

3. Los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”.

El Estatuto es contundente al señalar que los títulos mencionados no servirán respecto a terrenos inadjudicables, o que estén reservados o destinados para cualquier servicio o uso público, ni en los casos establecidos en su artículo 137 (los cuales se refieren a la propiedad de la población desplazada por la violencia). La referencia a estos últimos, si es una novedad del nuevo Estatuto, pues la Ley 160 de 1994 no hacía mención al respecto.

En cuanto hace a la publicidad de la providencia que inicia las diligencias administrativas de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras de propiedad de la Nación, y a la solicitud, decreto y práctica de pruebas, el Estatuto también opta por ceñirse a lo establecido en la Ley 160 de 1994. Según el artículo 141 del nuevo Estatuto:



“Para efectos del principio de publicidad, la providencia que inicie las diligencias administrativas de clarificación de la propiedad y deslinde de las tierras de propiedad de la Nación, será inscrita en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, si el predio se hallare inscrito, diligencia que tendrá prelación. En caso contrario, la autoridad competente solicitará la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria y la inscripción de la respectiva providencia, como medida cautelar. A partir de este registro, el procedimiento que se surta tendrá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales.

La solicitud, decreto y práctica de pruebas se ceñirán a lo dispuesto en los correspondientes decretos reglamentarios. En estos procedimientos se practicará una diligencia de inspección ocular con intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragan los gastos que demande la diligencia. En caso contrario, la autoridad competente dispondrá que se efectúe con funcionarios expertos de la entidad.

Los peritos serán dos (2), contratados por la autoridad que adelante la expropiación con personas naturales o jurídicas que se encuentren legalmente autorizadas para ello. Los dictámenes se rendirán con arreglo a los preceptos de esta ley y del decreto reglamentario.

En los procedimientos de que trata este capítulo, así como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde a los particulares”.

Sin embargo, siguiendo los parámetros del artículo 51 de la Ley 160 de 1994, el estatuto establece también que la autoridad competente en estos casos, podrá requerir de determinadas instituciones (Vgr. las oficinas de instrumentos públicos, Oficinas de Catastro y el Instituto Agustín Codazzi) toda la información que posean sobre la existencia de propietarios o poseedores de inmuebles rurales, así como las fotografías aéreas, planos y demás documentos relacionados con los mismos. No obstante, *“En las zonas donde el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no tenga información actualizada, corresponde al Gerente General del Instituto señalar, cuando lo considere conveniente, mediante resoluciones que serán publicadas dos (2) veces con intervalos no inferiores a ocho (8) días, en dos (2) diarios de amplia circulación nacional, las regiones, la forma y los términos en que toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado que sea propietaria o poseedora de predios rurales, estará obligada a presentar ante el Instituto Colombiano de Reforma Agraria una descripción detalla de los inmuebles respectivos”.*

El artículo 142 del Estatuto consagra que contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este capítulo, sólo procede el recurso de reposición (dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación) y la acción de revisión (ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en única instancia) en los términos del Código Contencioso Administrativo; la



demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente (Art. 142 de la Ley 1152 de 2007).

Por último, el Estatuto establece que ejecutoriada la resolución que define los procedimientos de clarificación y de deslinde de la propiedad, y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda, se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros. Y aclara que, cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.

7. EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO

A diferencia de lo establecido por el decreto 2665 de 1994, en donde la competencia para adelantar el procedimiento de extinción de dominio radicaba en cabeza del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en la nueva ley 1152 de 2007 la competencia para llevar a cabo dicho procedimiento corresponde ahora a la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNTR).

Es así como en el artículo 28 de la nueva ley, se señalan dentro de las funciones de dicha entidad las siguientes:

- Adelantar estudios y análisis para la definición de una política de tierras, con destino al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Adelantar los procesos de extinción de dominio privado de predios ociosos de que trata la Ley.

También corresponde a la Unidad Nacional de Tierras Rurales, llevar a cabo la ejecución y finalización, en el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007, de los procesos en curso de extinción de dominio privado de predios ociosos de que trata la misma ley, sean administrativos y/o judiciales, que para su entrada en vigencia aún se surtan ante el Incoder y que se hallaren pendientes de conclusión.

La enajenación a entidades públicas de aquellos bienes sobre los cuales ha operado de manera definitiva la extinción de dominio que sean administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, se llevará a cabo entendiendo que dichos bienes se encuentran libres de toda clase de gravámenes, limitaciones y afectaciones al derecho dominio, ocupación, posesión y cualquier forma de



perturbación de la propiedad y a paz y salvo por concepto de tributos y servicios públicos²²⁰.

La verdadera oportunidad que representa la extinción de dominio en términos de una política de tierras para el SINAP, se encuentra en lo previsto por el artículo 133 del Estatuto, según el cual *“Los bienes que han sido objeto de extinción judicial de dominio, podrán ser objeto de canje o permuta por bienes rurales, situados en zonas de reforma agraria o de conflictos en la tenencia de tierras, que hayan sido ofertados voluntariamente por sus propietarios. Para el perfeccionamiento de estas operaciones se procederá a los respectivos avalúos y concepto técnico, según lo establecido en la presente ley.”*

En aquellos eventos en que, según la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, la necesidad de proveer el Fondo de Reparación de víctimas haya cesado, los inmuebles de que trata el citado artículo 133 deberán trasladarse directamente al Incoder.

En cuanto al procedimiento, debemos recordar que la Unidad Nacional de Tierras Rurales tendrá a su cargo la función de llevar a cabo todas las diligencias necesarias así como dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales, atendiendo a los propósitos y mandatos establecidos en la misma Ley 1152.

Por su parte, el artículo 144 establece, a favor de la Nación *“la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 131 de esta ley durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y*

²²⁰ Además de lo anterior, el artículo 134 de la Ley 1152 de 2007 señala :

“El término de duración de los contratos de arrendamiento que sobre los bienes inmuebles rurales celebre la Dirección Nacional de Estupefacientes, mientras se decide la acción prevista en la Ley 793 de 2002, no podrá exceder la fecha de la sentencia en la que se declare la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembraciones, gravámenes o cualquiera otra limitación a la disponibilidad o el uso del bien rural, y se ordene la tradición a favor de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta, podrán pactarse cláusulas que autoricen la cesión, renovación o prórroga de los contratos respectivos.

En los contratos de encargo fiduciario, su ejecución continuará hasta que opere la forma de terminación convenida. Los contratos por los cuales se han entregado bienes inmuebles rurales a terceros a cualquier título, celebrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes o por los depositarios por esta designados, con anterioridad a la vigencia de la presente ley cuyos plazos excedan la fecha en la que se produce la sentencia judicial de extinción, se resolverán unilateralmente y de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial alguna por motivos de interés público o utilidad social de que trata la presente ley.

Parágrafo: *Lo dispuesto en este artículo rige para todos los contratos que comprometen el uso, usufructo y destinación de los bienes inmuebles rurales que celebre o haya celebrado la Dirección Nacional de Estupefacientes.”*



*utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.*²²¹

Como se observa, el Estatuto no establece de forma expresa un nuevo procedimiento de extinción de dominio que entre a reemplazar el previsto en el Decreto 2665 de 1994; sin embargo, supedita en su artículo 145, la expedición de un futuro estatuto que regule dicho procedimiento administrativo a la inclusión una serie de reglas específicas.

La misma ley establece que en aquellos casos en los cuales, por razones de interés social y utilidad pública, fuera necesario tomar posesión de un fundo o de porciones de este con anterioridad al fallo definitivo del proceso judicial de revisión del dominio, la UNTR podrá adelantar la expropiación de la propiedad respectiva. Con respecto al valor de lo expropiado hay que hacer las siguientes aclaraciones pertinentes²²².

El valor corresponderá al valor del avalúo comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y dicho valor permanecerá en depósito a la orden del tribunal competente hasta el momento en que quede ejecutoriada la sentencia respectiva.

En el evento en que el fallo confirme la resolución acusada, los valores consignados serán devueltos a la UNTR. En el evento contrario, esto es, si el fallo revoca o reforma la resolución acusada, el juez ordenará entregar al propietario dichos valores más los rendimientos que estos hubieren obtenido en la proporción que corresponda.

Otras reglas generales que establece el Estatuto en cuanto a la extinción de dominio se refiere, se contienen en los artículos 147 a 153 y pueden resumirse así:

- Aquello que haya sido cultivado por colonos que no hayan manifestado o reconocido algún tipo de vínculo de dependencia con el propietario del bien, o que no hayan reconocido haber obtenido autorización de este para tales efectos, no será tomado en cuenta para efectos de demostrar la utilización económica de dicho fundo.

²²¹ Lo señalado en el mencionado artículo, "(...) no se opone a la declaratoria de extinción del dominio cuando, a la fecha en que empiece a regir esta ley, hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexploración del inmueble, o si dicho término se cumpliera dentro de la vigencia de esta norma.

Quando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de esta ley." Ley 1152 de 2007, Artículo 144

²²² Ley 1152 de 2007, Artículo 146.



- Aquellas tierras que se consideren como aptas para la producción económica y que como consecuencia de la declaratorio de extinción del derecho de dominio reviertan al dominio Nación, ingresarán con el carácter de Baldíos.

En este caso, la UNTR traspasará al Incoder dichos bienes con el objeto de que sea el Instituto quien proceda a su adjudicación. Tal adjudicación se desarrollará conforme al reglamento expedido para cada predio por su Consejo Directivo.

- Aquellas tierras no aptas para los programas de que trata el Estatuto, serán enajenadas por la Unidad, o transferidas, en un plazo que no puede superar los tres meses, contados a partir de la ejecutoria de la providencia respectiva, a las entidades del Estado que deban cumplir en ellas actividades específicas señaladas en normas vigentes, o al municipio en que se hallen ubicadas en los términos del artículo 26 de la misma Ley. El recibo de estas tierras será de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades indicadas.
- Por disposición expresa del artículo 149²²³ del Estatuto, aquellas extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular, conforme al numeral 5 del artículo 145 de la misma ley, estén siendo económicamente utilizadas (según los criterios señalados por la ley) y además se encuentren dando cumplimiento a las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, no estarán sujetas a la regla de extinción de dominio.

²²³ Según el mismo Artículo, "En los juicios de revisión que se sigan ante el Consejo de Estado de acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores, la inspección judicial que se practique estará encaminada a verificar el estado de producción que existía, o el incumplimiento que se estableció de las normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y disposiciones que lo complementan, en la fecha de la diligencia de inspección ocular. Por lo tanto, los peritos dictaminarán, en caso de encontrarse un aprovechamiento productivo en el fundo, o un estado de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales o del ambiente ajustado a la ley, si estas situaciones son anteriores o por el contrario posteriores al momento de la inspección ocular que se practicó dentro de las diligencias administrativas de extinción del dominio adelantadas por el Instituto.

Si de la inspección judicial y del dictamen pericial se deduce que la producción económica, o el estado de conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y de preservación del ambiente son posteriores a la fecha de la diligencia de inspección ocular que practicó el Instituto, el Consejo de Estado no podrá tener en cuenta esas circunstancias para efectos de decidir sobre la revisión del acto administrativo. Pero el valor de las mejoras posteriores que se acrediten, será pagado por la Entidad administrativa correspondiente en la forma que establezca el reglamento."

Debe entenderse por manejo o aprovechamiento productivo aquel que es realizado de forma regular y estable. Tal como señala el artículo 150, podrá entenderse como regular y estable aquel manejo productivo que al tiempo de la práctica de inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciado y se haya mantenido sin interrupción injustificada. La demostración de los hechos descritos anteriormente corre a cargo del propietario. Además de lo anterior la norma señala que la simple tala de árboles no constituye *per se* prueba de manejo productivo económico con excepción de aquellas producciones forestales efectuadas conforme a las disposiciones de la Ley 1021 de 2006.



- Será causal de extinción del derecho de dominio aquel manejo productivo realizado en contraposición a las normas establecidas en materia de conservación, mejoramiento y utilización racional de recursos naturales renovables. De igual manera lo será el manejo productivo realizado con violación de las normas relativas a la preservación y restauración del medio ambiente especial pero no exclusivamente contenidas en la Ley 99 de 1993. En razón a lo anterior, cuando el manejo productivo de un fundo sea realizado en contravía de tales normas²²⁴, el procedimiento de extinción de dominio será adelantado de manera oficiosa por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director General de la correspondiente Corporación Autónoma Regional o el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios. La extinción del derecho de dominio en estos casos, se adelantará sobre la totalidad o la porción del terreno afectado por las respectivas conductas o abstenciones nocivas del propietario del respectivo fundo.

En materia de extinción de dominio, se establece la facultad para el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios (sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que establezcan las funciones y estructura general de la Procuraduría General de la Nación y la norma que crea y organiza la jurisdicción agraria) de intervenir como Ministerio Público en aquellos procedimientos agrarios relativos a la extinción del derecho de dominio. Cabe señalar que esta competencia se extiende a otros procedimientos agrarios que impliquen disposición de tierras, desarrollo de proyectos productivos, pesca y acuicultura, zonas de colonización y desarrollo empresarial, etc.²²⁵

Adicionalmente el Procurador Delegado tiene la facultad de solicitar al Incoder, la UNTR, y a las demás entidades competentes, que se lleven a cabo aquellas acciones que resulten necesarias y pertinentes para recuperar las tierras de la nación indebidamente ocupadas o apropiadas, la reversión de los baldíos, o la declaratoria de extinción derecho de dominio privado de que trata el Estatuto.

Por último, cabe anotar que según establece el Estatuto, la acción de dominio no será procedente frente a aquellos casos que involucren predios de resguardos indígenas, predios de propiedad colectiva de comunidades negras y aquellos predios que, conforme con la Constitución Nacional ostenten la calidad de imprescriptibles, inalienables e inembargables

²²⁴ Según el Artículo 171 de la Ley 1152 de 2007, “Hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables y del ambiente, cuando se realizan conductas o se producen abstenciones que los destruyen, agotan, contaminan, disminuyen, degradan, o cuando se utilizan por encima de los límites permitidos por normas vigentes, alterando las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, o se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento en cuanto este convenga al interés público.(...)”

²²⁵ Ley1152 de 2007, Artículo 171. Numeral 3.



8. ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS.

Como se ha mencionado, el reasentamiento de campesinos ocupantes de áreas protegidas en las que su presencia resulte incompatible con el régimen de usos y actividades correspondiente, resulta limitado por lo menos en la periferia de tales áreas, sea en zonas determinadas como amortiguadoras o no, a la luz de lo previsto pro el artículo 156 del Estatuto, que establece lo siguiente:

“Artículo 156 Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

(...)

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación económica y social para el país, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.”

Esta disposición no establece que todas las tierras ubicadas en un radio de 5 kilómetros alrededor de las áreas del SPNN se consideren zonas amortiguadoras, sino que las tierras baldías ubicadas en dicho radio se consideran baldíos inadjudicables, lo que a todas luces modifica el criterio de la Ley 160 al respecto, que en el parágrafo del artículo 67 establecía que *“No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a parques nacionales naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica”*, disposición precisada por el artículo 9º del Decreto 2664 de 1994, que establecía en el numeral 1º que eran baldíos inadjudicables *“Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales”* y que *“Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural”*.

Durante la vigencia de la ley 160 de 1994 y del artículo 9º del Decreto 2664 de 1994, se entendía que no podían adjudicarse entonces baldíos aledaños, es decir, contiguos o colindantes a las áreas del SPNN, así como los ubicados en las zonas amortiguadoras de las áreas del SPNN.



A partir de lo previsto en el artículo 156 del Estatuto, son inadjudicables no solo los baldíos colindantes con las áreas del SPNN, sino además los ubicados en un radio de 5 kilómetros alrededor de tales áreas, sin embargo, no pueden catalogarse a la luz de este mandato como inadjudicables, en principio, aquellos baldíos que estando localizados dentro de la zona amortiguadora de un área del SPNN, se encuentren ubicados a una distancia superior a 5 kilómetros del límite del área del SPNN respectiva, aún cuando en la práctica se predique la inadjudicabilidad de los mismos, en razón a que el artículo 38 del Estatuto los califica como tales, al asignar su administración al Ministerio de Ambiente.

Así las cosas, la definición de predios en las cuales serán reasentados los campesinos ocupantes de las áreas del SPNN debe incorporar un nuevo criterio: Si se pretende la titulación de baldíos, es necesario que se trate de tierras ubicadas a más de 5 kilómetros de distancia del límite de las áreas del SPNN, y de otra parte, que no hayan sido definidas como zonas amortiguadoras de tales áreas, o no se busque que lo sean en un futuro, en tanto en tales zonas, la propiedad, a la luz de lo previsto en los artículo 38 y 71 del Estatuto, resulta incompatible.

Ahora bien, si no se pretende la titulación de baldíos, siempre será posible acudir bajo las facultades del administrador de los mismos (Ministerio de Ambiente) a figuras contractuales que faciliten la tenencia y el usufructo de los predios respectivos.

A pesar de lo anterior, resulta interesante que sea el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el encargado de administrar los baldíos inadjudicables ubicados en las zonas amortiguadoras de las áreas del SPNN; no obstante lo anterior, el artículo 28 de la misma Ley 1152 de 2007, agrega un elemento de confusión mayor en torno a esta competencia:

“Art. 28. Funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales:

(...)

11. Transferir la administración y tenencia de los bienes inmuebles rurales de acuerdo con la definición del numeral anterior, de la siguiente forma:

a) Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales o a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Regional, los activos rurales que se encuentren en zonas de reserva forestal, ambiental o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o al interior de estos;

(...)”



Según este artículo, la administración y tenencia de los “inmuebles rurales”, que deben ser entendidos como aquellos de propiedad de la Nación²²⁶, debe ser entregada por la Unidad Nacional de Tierras Rurales al Ministerio de Ambiente, a la UAESPNN y a las CAR's, en los casos en que dichos inmuebles se encuentren en las zonas de amortiguación de las áreas del SPNN, en las áreas mismas del SPNN, en las Reservas Forestales y Reservas Ambientales

El principal problema de esta asignación de competencias es que el Estatuto no define con que criterio se asignará la administración de estas tierras a una u otra de las instituciones mencionadas por el artículo 29, en este contexto, bien podrían ser las CAR's o la UAESPNN quienes administraran estos activos rurales de la Nación.

En este sentido, resulta fundamental que el Gobierno Nacional reglamente prontamente este artículo, precisando la entidad a la que se entregará la administración de estos activos, y señalando dentro de sus facultades, la posibilidad de hacer uso de instrumentos de administración que conlleven la tenencia por parte de campesinos reasentados de tales tierras.

Por último, vale la pena mencionar que la imposibilidad de adjudicar baldíos en las zonas amortiguadoras de las áreas del SPNN, o en tierras ubicadas a menos de 5 kilómetros de distancia de las mismas áreas del SPNN, imposibilita la constitución de zonas de reserva campesina en tales zonas, así como de la figura incorporada por la misma Ley 1152 de 2007 de las Zonas de Colonización, en tanto unas y otras, suponen la titulación de baldíos a favor de sus beneficiarios²²⁷, a diferencia

²²⁶ L. 1152/07. Art. 28

²²⁷ L. 1152/07. ARTÍCULO 86. *En las zonas de colonización, o donde se lleven a cabo procesos de esa índole según la caracterización y delimitación que efectúe el Consejo Directivo del Incoder, las tierras baldías se adjudicarán con el fin de regular y ordenar su ocupación por parte de los colonos, así como limitar la propiedad superficiaria que pertenezca al dominio privado, según los principios, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con el propósito de fomentar su aprovechamiento y desarrollo productivo sostenible y crear las condiciones para la adecuada consolidación de la economía de los colonos.*

(...)

ARTÍCULO 88. El Consejo Directivo del Incoder podrá declarar zonas de reserva campesina, aquellas áreas geográficas en las predominen tierras baldías de la Nación, que por sus características agroecológicas y socioeconómicas regionales, puedan ser seleccionadas para su desarrollo mediante la adjudicación a pequeños y medianos productores. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los adjudicatarios de los terrenos, así como las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, en común y pro indiviso. (Subrayado fuera de texto).



de lo que establecía la Ley 160 de 1994, que no hacía de la titulación, una condición o finalidad para el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina.

Ahora bien, en cuanto a las competencias se refiere, de acuerdo con el artículo 21 del Estatuto, dentro de las funciones del Incoder se encuentra la de adjudicar baldíos con vocación productiva a los particulares en el término de la presente ley.

Con respecto a las entidades públicas que ejecuten proyectos de alto interés para el desarrollo económico y social del país, desarrollen actividades que tengan que ver con los servicios públicos o, en general, desarrollen actividades declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, es la Unidad Nacional de Tierras Rurales la autorizada para constituir sobre los terrenos baldíos reserva a favor de las mismas (Art. 164 de la Ley 1152 de 2007).

Además, de acuerdo con el nuevo Estatuto:

“ARTÍCULO 168. La Unidad Nacional de Tierras adelantará los procedimientos administrativos de adjudicación de las tierras baldías de la Nación, cuando ejerza directamente esa función. Para la identificación predial, tanto la Unidad de Tierras como las demás entidades públicas competentes o a las que se delegue esta función, podrán utilizar los planos elaborados por otros organismos públicos o por particulares, cuando se ajusten a las normas técnicas establecidas por el Gobierno Nacional”.

De otra parte, y como lo hemos mencionado, dentro de las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, esta la de administrar los bienes baldíos inadjudicables o los que se hallen en zonas de reservas forestales o ambientales, o en zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales Naturales o en los terrenos de estos (Núm. 1º, Art. 38 de la Ley 1152 de 2007).

Con respecto a las comunidades indígenas y negras, la autoridad competente para titular y afectar baldíos es el Ministerio del Interior y de Justicia, según el artículo 116 de dicha Ley.

En cuanto al procedimiento de adjudicación se refiere, el Estatuto consagra que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado – está vez por el INCODER – en los términos de esta ley, o por las entidades públicas a quienes delegue esta facultad. Así mismo, estipula que el por sólo hecho de ocupar tierras baldías, no se tiene la calidad de poseedor de las mismas y frente a la adjudicación de éstas sólo se tiene una mera expectativa (Artículo 154 de la Ley 1152 de 2007).

Respecto a los sujetos que pueden ser adjudicatarios de bienes baldíos conforme a la Ley, se infiere que pueden ser personas naturales y jurídicas, y éstas últimas pueden ser a su vez entidades privadas y estatales, para la construcción de obras



de infraestructura destinadas a las instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido decretadas por ley como de utilidad pública o interés social (Ref. Arts.154, 157, 158, 160, 164 de la Ley 1152 de 2007).

En esta línea argumentativa, la nueva Ley, en sus artículos 154 y siguientes, pasa a consagrar los requisitos y prohibiciones para ser adjudicatarios de dichos bienes en términos similares a los que establecía anteriormente la derogada Ley 160 de 1994.

Así mismo, al igual que la legislación anterior, el nuevo estatuto establece los bienes que son adjudicables y los que no son adjudicables, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 155. Como regla general, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, conforme al concepto establecido en esta ley, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo cuando se trate de las adjudicaciones de tierras a las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas, y en las adjudicaciones derivadas de los contratos de explotación de baldíos que se celebren con las empresas especializadas del sector agropecuario y/o forestal en las zonas de desarrollo empresarial a que se refiere el Capítulo IV del Título III de esta ley”.

ARTÍCULO 156. El Consejo Directivo del INCODER señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

El INCODER cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras en el municipio o zona, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras, siempre que no mediaren circunstancias de concentración de la propiedad u otras que señale el reglamento que expida el Consejo Directivo. En todo caso, el área enajenable no podrá exceder de la extensión máxima de la Unidad Agrícola Familiar determinada para la respectiva zona o municipio”.

Los bienes que no son adjudicables son los siguientes, según apartes de los artículos 156 y 158 de la Ley 1152 de 2007:

“a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de quinientos (500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables;

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación económica y social para el país, cuya construcción pueda



incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica”.

“No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”.

9. LA RECUPERACIÓN DE BALDÍOS

La nueva legislación también dispone que respecto a la “indebida ocupación de terrenos baldíos, o de tierras que se hallen reservadas, o que no puedan ser adjudicables, o que se hallen destinadas a un servicio público, el Instituto ordenará la recuperación, previa citación y notificación personal del ocupante, o de quien se pretenda dueño, del acto administrativo que inicie el procedimiento agrario respectivo, o mediante edicto, en la forma contemplada en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante, o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva”.

Para efecto de publicidad ante terceros, la providencia respectiva debe ser inscrita en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos correspondiente, si el predio se hallare inscrito; de lo contrario, el Instituto solicitará la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria y la inscripción de la respectiva providencia, como medida cautelar (Art. 163 de la Ley 1152 de 2007).

10. EXPROPIACIÓN

El estatuto prevé un procedimiento especial de expropiación de inmuebles rurales, franjas de terrenos, derechos y mejoras de propiedad de propiedad privada, o que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público.

En primer lugar debemos señalar que el procedimiento de expropiación puede ser iniciado por el Incoder cuando, una vez iniciado el procedimiento de negociación voluntaria (cuyo establecimiento, en los términos del artículo 11 del Estatuto corresponde al Gobierno mediante reglamento), los propietarios de los respectivos bienes se negaren a llevarlo a feliz término.

El proceso de expropiación se encuentra regulado en el Estatuto, el cual se remite expresamente en lo no previsto por ella, a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil especialmente en su Título XXIV del Libro III y al Código



Contencioso Administrativo; salvo que lo regulado por dichos códigos resulte incompatible con los propósitos y procedimientos de la referida Ley.

Igualmente se le impone la obligación a dicha entidad de dar término a los trámites vigentes a la fecha o en curso, en cabeza del Incoder, relacionados en este caso con procedimientos agrarios encaminados a la expropiación de predios y mejoras en cumplimiento de los objetivos de la ley 1152 de 2007²²⁸.

Aún así, de la redacción del artículo 169 de la Ley 1152 de 2007, se infiere que la Unidad Nacional de Tierras Rurales no tiene competencia exclusiva para iniciar el trámite de expropiación de que trata el Estatuto, sino que este trámite puede ser iniciado por cualquiera de las autoridades a las que se les ha asignado esta competencia, y que se encuentre interesada en la expropiación de un bien inmueble.

En efecto, el artículo 169 del Estatuto señala en su numeral 1, que ***“La Unidad Nacional de Tierras o cualquier Entidad Administrativa interesada en la expropiación de un bien inmueble, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él. (...)”*** (Negrita fuera de texto).

De esta forma debe entenderse que el procedimiento de expropiación establecido en la nueva ley no esta referido principalmente al Incoder como en la Ley 160 de 1994 ni tampoco de manera privativa a la Unidad Nacional de Tierras Rurales.

En cuanto al procedimiento se refiere, esta Ley, establece un tramite preferencial en materia de expropiación frente a cualquier otro proceso contencioso administrativo que sea objeto de conocimiento de los jueces o magistrados, esto con el fin de evitar justificaciones en la mora de proferir las providencias correspondientes, so pretexto de la congestión en sus respectivos despachos judiciales.

11. PRESCRIPCIÓN DE DOMINIO Y DECLARACIÓN DE PERTENENCIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL

Uno de los objetivos planteados por el Estatuto es el de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, para lo cual, la ley señala el deber en cabeza del INCODER de asesorar a los pequeños productores campesinos en los procesos de declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva. Para esto, dicho instituto debe llevar a cabo e

²²⁸ Ley 1152 de 2007. Artículo 28, Parágrafo, numeral 4.



implementar aquellos mecanismos y proyectos de acción que resulten necesarios para asesorar a los pequeños productores en dichos procesos.

Sin embargo, no se modifica por la nueva ley las disposiciones que en materia de prescripción establecen los artículos 2518 a 2541 del código civil, y la Ley 791 de 2002. De igual manera, el procedimiento para llevar a cabo el saneamiento de dominio en pequeñas propiedades rurales, se sujetará al proceso abreviado establecido en el decreto 508 de 1974.

En este orden de ideas, según el Decreto 508 de 1974, el procedimiento abreviado agrario se emplea tanto para la prescripción agraria, de que trata el artículo 4o. de la ley 4a. de 1973, que reformó el artículo 12 de la ley 200 de 1936, como para las prescripciones ordinaria y extraordinaria.

Importante resulta la previsión del Estatuto en el sentido de que los Jueces deben proceder a la negación de cualquier pretensión de pertenencia de aquellas personas que demanden la reivindicación o legitimación de derechos sobre inmuebles cuando la tenencia o posesión del demandante se origine en conductas violentas o intimidatorias sobre la población. En tales eventos, las autoridades jurisdiccionales deberán proteger a aquellas personas que se encuentre imposibilitadas para hacer valer sus derechos judicialmente e iniciará los procedimientos necesarios tendientes a reestablecer y proteger los derechos de las personas afectadas por la violencia.

12. LAS RESERVAS ESPECIALES

Uno de los instrumentos que mayor relevancia tiene para la solución de las problemáticas asociadas a la ocupación y tenencia de la tierra en áreas protegidas, se encuentra en las reservas especiales previstas en el artículo 166 del Estatuto, según el cual, la Unidad Nacional de Tierras podrá *“...constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter por virtud de la reversión o la extinción del derecho de dominio, para establecer en ellas un régimen particular de ocupación y de aprovechamiento para el predio respectivo, en las cuales se aplicarán, de manera especial, las normas de adjudicación de baldíos que expida el Gobierno Nacional. Las labores de producción que se adelanten sobre las tierras reservadas con posterioridad a la fecha en que adquieren esta calidad, no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente, sino cuando se hayan realizado de conformidad con los reglamentos que dicte el Instituto.”*

La reglamentación de estas reservas bien podría prever la posibilidad de que estas puedan constituirse para reasentar a población ocupante de áreas protegidas aún en zonas en las que no proceda la adjudicación de baldíos.



13. SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS

La servidumbre, según el derecho civil, es un derecho real, es decir, de aquellos que se ejercen sobre una cosa sin respecto a determinada persona.²²⁹ La servidumbre también se considera como una forma de limitar el derecho de dominio sobre la propiedad raíz²³⁰.

Según el artículo 879 del Código Civil Colombiano, se entiende por servidumbre un “Gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño” (Subrayado fuera de texto). De esta definición se coligen tres elementos esenciales de este derecho real:

- La existencia de un predio sirviente²³¹, que es el predio del cual se obtienen ventajas o utilidades para el otro predio, y frente al cual, la servidumbre se reputa pasiva.
- Un predio dominante, que es el que goza las utilidades sacadas del predio sirviente, y frente al cual la servidumbre se reputa activa.
- Una utilidad o beneficio para el predio dominante, utilidad que, como anotan algunos tratadistas, no necesariamente debe ser económica, pero si determinable y objetiva.

De la anterior definición e identificación de los elementos de las servidumbres, se infieren las siguientes características del concepto:

²²⁹ Código Civil. Artículo 665. *Derecho Real. Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.*

Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales.

²³⁰ Código Civil. Artículo 793. *Modos de Limitación. El dominio puede ser limitado de varios modos:*

(...)

3o.) *Por las servidumbres.*

²³¹ Código Civil. Artículo 880. *Servidumbres Activas y Pasivas. Se llama predio sirviente el que sufre el gravamen, y predio dominante el que reporta la utilidad.*

Con respecto al predio dominante, la servidumbre se llama activa, y con respecto al predio sirviente, se llama pasiva.



- Recae sobre dos inmuebles o predios.
- Los dos predios deben ser de distinto propietario. Existe una excepción, conocida como Servidumbre de hecho o de propietario, que consiste en que si por venta o división dos predios de un mismo dueño que soportan cargas mutuas en beneficio del otro predio, los servicios continuos y aparentes que uno presta a favor del otro se mantienen y surge una servidumbre²³².
- Es un derecho inseparable del predio dominante y del sirviente, en consecuencia, los arrendatarios, usufructuarios y tenedores en general ejercen su derecho con las limitaciones o privilegios de la servidumbre.
- Es un derecho reiterado y de vocación perpetua, aunque puede pactarse un plazo o condición para su extinción. Es reiterado en tanto demanda el uso continuo, permanente o repetido para ser considerado como servidumbre.
- El predio dominante tiene derecho a establecer los medios y obras para ejercer la servidumbre a su costa²³³.
- La servidumbre debe permitir ejercicio de los atributos de la propiedad sobre el predio sirviente por parte de quien ejerce el dominio, de manera que no puede vaciar los atributos que configuran el núcleo esencial del derecho de propiedad (uso, goce y disposición).

Según el artículo 937 del Código Civil, en tratándose de las servidumbres voluntarias, *“Cada cual podrá sujetar su predio a las servidumbres que quiera, y adquirirlas sobre los predios vecinos, con la voluntad de sus dueños, con tal que no se dañe con ellas el orden público, ni se contravenga a las leyes”*.

Una servidumbre puede constituirse por cualquiera de las siguientes vías o formas:

²³² Código Civil. Artículo 938. *Permanencia del derecho de servidumbre. Si el dueño de un predio establece un servicio continuo y aparente a favor de otro predio que también le pertenece, y enajena después uno de ellos, o pasan a ser de diversos dueños por partición, subsistirá el mismo servicio con el carácter de servidumbre entre los dos predios, a menos que en el título constitutivo de la enajenación o de la partición se haya establecido expresamente otra cosa.*

²³³ Código Civil. Artículo 885. *Derecho a los medios para usar la servidumbre. El que tiene derecho a una servidumbre, lo tiene igualmente a los medios necesarios para ejercerla. Así, el que tiene derecho de sacar agua de una fuente, situada en la heredad vecina, tiene el derecho de tránsito para ir a ella, aunque no se haya establecido expresamente en el título.*

Artículo 886. Derecho de realizar obras indispensables para usar la servidumbre. El que goza de una servidumbre puede hacer las obras indispensables para ejercerla; pero serán a su costa, si no se ha establecido lo contrario; y aun cuando el dueño del predio sirviente se haya obligado a hacerlas o repararlas, le será lícito exonerarse de la obligación, abandonando la parte del predio en que deban hacerse o conservarse las obras.



- *Por negocio jurídico intervivos*: Se materializa a través de un contrato (tradición) que debe ser elevado a escritura pública e inscrito en el registro de instrumentos públicos, como cualquier limitación al derecho de dominio sobre bienes inmuebles.²³⁴ La servidumbre puede acceder a un contrato principal. Ej. Compraventa, arrendamiento, etc.
- *Por Testamento*, cuando se manifiesta la voluntad del testador de manera unilateral de gravar un predio de su propiedad a favor de otro.
- *Por “disposición del padre de familia”*: Cuando, como lo explicamos anteriormente, el titular de dos predios enajena uno que sirve al otro. (Art. 938 c.c.)
- *Por prescripción adquisitiva*, sólo las servidumbres continuas y aparentes.
- *Por la ley*

De otra parte, una servidumbre se extingue en los siguientes casos:

- Por desaparición de las causas que la originaron
- Por la llegada del día o condición, si se establecieron.
- Por resolución del derecho del que las ha constituido
- Por confusión, que es la reunión irrevocable de los dos predios (sirviente y dominante) en manos del mismo dueño.
- Por renuncia del dueño del predio dominante
- Por no ejercerse en veinte años

Según Eugenia Ponce de León, una servidumbre ecológica es un “*Gravamen o limitación de uso que un particular de manera voluntaria, impone sobre una parte o la totalidad de su predio, en beneficio de otro predio de distinto dueño, con el fin de contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales existentes en este*”, su utilidad radica en la posibilidad de que un propietario de un predio dentro de un área protegida puede comprometerse con acciones de conservación en beneficio de los demás predios que integran el área respectiva, lo que elimina la necesidad de adquirir su predio en tanto la limitación es voluntaria.

²³⁴ Código Civil. Artículo 760. Tradición de derechos de servidumbre. La tradición de un derecho de servidumbre se efectuará por escritura pública, debidamente registrada, en que el tradente exprese constituirlo y el adquirente aceptarlo; podrá esta escritura ser la misma del acto o contrato principal a que acceda el de la constitución de la servidumbre.



C. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

1. EXENCIONES O DESCUENTOS EN IMPUESTO PREDIAL

A nivel nacional el impuesto predial representa el 9% del total de los ingresos municipales (cálculos para el 2006). El fundamento de las exenciones al respecto se encuentra en el artículo 14 de la ley 299 de 1996 sobre jardines Botánicos. Según la norma, los Concejos Municipales pueden exonerar de impuesto predial a los jardines botánicos y a ciertos predios en buen estado de conservación, específicamente terrenos de propiedad privada, que sean reductos que conserven adecuadamente vegetación natural, que tengan una extensión unitaria no inferior a 5 Hectáreas, o que hayan formulado y estén ejecutando un plan de manejo debidamente aprobado por la respectiva autoridad ambiental, o que hayan establecido un proyecto específico de conservación *in situ* o *ex situ* con un jardín botánico legalmente establecido.

Esta exención solo opera para terrenos dedicados a los planes de conservación, y si se requiere se pueden efectuar desenglobes catastrales. Se ha puesto en práctica con relativo éxito en Bogotá, y en municipios del Valle del Cauca, Santander, Huila, Antioquia y el eje cafetero.

El carácter de impuesto local hace que sea responsabilidad del concejo municipal la formulación de acuerdos que permitan la exoneración de pago, posibilidad que debe explotarse y ponerse al conocimiento de la ciudadanía en general.

2. DEDUCCIONES EN RENTA GRAVABLE POR INVERSIONES EN CONTROL Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL

Aplican solo para personas jurídicas, y aplican sobre las inversiones efectuadas directamente en el mejoramiento y control del medio ambiente. El beneficio consiste en el derecho a deducir de la renta gravable cada año, el valor de la inversión efectuada, previa acreditación de la autoridad ambiental.

El criterio para la aplicación del beneficio son los beneficios ambientales directos que se encuentren asociados a las inversiones; la deducción en ningún caso puede exceder del 20% de la renta líquida, y no se cobijan por el beneficio las inversiones efectuadas en mitigación ambiental ordenadas en el marco de una licencia ambiental.



El instrumento se encuentra regulado en el artículo 158-2 del Estatuto Tributario, en el Decreto 3172 de 2003, y en la Resolución del Ministerio de Ambiente Número.136 de 2004.

Se consideran inversiones en mejoramiento del medio ambiente, entre otras, las necesarias para desarrollar procesos que tengan por objeto la restauración, regeneración, repoblación, preservación y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y se considera que la inversión en mejoramiento ambiental reporta beneficios ambientales directos cuando se ejecutan proyectos encaminados a la restauración, regeneración, repoblación, y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Las inversiones deben corresponder al desarrollo de planes y políticas ambientales nacionales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y/o formuladas por el Ministerio de Ambiente, o que se enmarquen en la implementación de planes ambientales regionales definidos por las autoridades ambientales respectivas.

Las inversiones en mejoramiento ambiental incluyen, entre otros, la adquisición de predios necesarios para la ejecución única y exclusiva de actividades de protección y manejo del medio ambiente, la adquisición de predios destinados a la constitución de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, la adquisición de predios destinados a la recuperación y conservación de fuentes de abastecimiento de agua por parte de las Empresas de Servicios Públicos en cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 11.5 e inciso 3º del artículo 25 de la Ley 142 de 1994.

También se consideran inversiones en mejoramiento del ambiente, la adquisición de predios por parte de los distritos de riego en cumplimiento del parágrafo del artículo 111 de la Ley.99 de 1993, y las inversiones en el marco de proyectos encaminados al control del medio ambiente o para la restauración, recuperación, regeneración, repoblación, protección y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

3. CERTIFICADO DE INCENTIVO FORESTAL PARA CONSERVACIÓN –CIF-

Es el reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos; su valor se define con base en los costos directos e indirectos por la conservación y la disponibilidad de recursos totales para el incentivo. Su



regulación se encuentra en la Ley 139 de 1994, el parágrafo del artículo. 253 del Estatuto Tributario., y el Decreto. 900 de 1997.

El CIF en este caso, es el reconocimiento a los beneficios ambientales y sociales derivados de los ecosistemas que conserva. Se entiende que un ecosistema se encuentra poco o nada intervenido, cuando mantiene sus funciones ecológicas y paisajísticas, o cuando el sistema ecológico se encuentra poco o nada afectado por el hombre, y está compuesto predominantemente por vegetación arbórea y elementos bióticos y abióticos del medio ambiente que se influyen mutuamente. (D. 900/97)

Las áreas objeto del incentivo son los bosques localizados por encima de la cota 2.500 m.s.n.m., los bosques cuya sucesión vegetal se encuentre en estado primario o secundario y que se hallen localizados al margen de los cursos de agua y de los humedales, los bosques localizados en predios ubicados dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales o de Parques Regionales, siempre y cuando hayan sido titulados antes de la declaratoria del área como parque y cuyos propietarios no estén ejecutando acciones contraviniendo las disposiciones establecidas en las normas vigentes para la administración y manejo de dichas áreas.

No son beneficiarias del incentivo las áreas de propiedad de la Nación ni las áreas en las que por Ley deba conservarse el bosque natural.

Ahora bien, en cuanto a la competencia para otorgarlo, debemos señalar que es la autoridad ambiental (Corporaciones Autónomas Regionales – CAR's) previa evaluación y determinación del monto, lo financian las CAR's y FINAGRO, y se obtiene a través de un contrato celebrado entre la CAR y el interesado, aunque existe un acto administrativo que lo perfecciona.

En los predios beneficiados solo se pueden efectuar acciones de investigación básica y/o aplicada, educación ambiental, recreación pasiva, capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con medio ambiente y aprovechamiento doméstico del bosque, siempre y cuando no impliquen una alteración significativa del recurso.

El valor base del Certificado es de 7 salarios mínimos por hectárea, sin exceder de 50 Hectáreas, y se reconoce el 100% de su valor por bosque primario, y el 50% por ciento por el bosque secundario de mas de 10 años. De cualquier modo, la vigencia del CIF es de 10 años. El pago puede efectuarse hasta en 10 cuotas anuales, siendo obligación del titular el establecimiento de una póliza de cumplimiento por el 10% del valor del incentivo.



4. DESCUENTO TRIBUTARIO POR REFORESTACIÓN

El sustento legal se encuentra en el artículo 253 del Estatuto Tributario, y está dirigido a contribuyentes del impuesto sobre la renta, que establezcan nuevos cultivos de árboles de las especies y en las áreas de reforestación.

El descuento del monto del impuesto sobre la renta, puede ser hasta el 20% de la inversión certificada por las CAR's o la Autoridad Ambiental Competente, y no puede exceder del 20 % del impuesto de renta del respectivo año gravable.

5. COMPENSACIONES POR TRATAMIENTOS DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL

Tienen sustento jurídico en el artículo 50 de la Ley 388 de 1997, según el cual, *“Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.”*

Lamentablemente, este instrumento ha sido desarrollado sólo para suelo urbano, habida cuenta de que el Decreto Ley 151 de 1998 que reglamentó estas compensaciones, solo ha sido regulado mediante Decreto 1337 de 2002 para suelo urbano y de expansión, pero no para suelo rural, lo que supone la necesidad de completar esta reglamentación en este sentido.

6. PLUSVALIA Y VALORIZACIÓN

En Colombia la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo (plusvalías) que emergen de procesos colectivos dados por el esfuerzo global de la sociedad, se han dado principalmente a través de dos instrumentos; La Contribución de Valorización y la participación Municipal en las Plusvalía Urbanas, este último se plantea como complementario al primero en casos en que la valorización no opera convenientemente.

El Mecanismo de contribución por valorización data al menos desde la Ley 25 de 1921, en donde se introduce éste mecanismo a partir del cual las entidades estatales de orden nacional podían financiar obras definidas como de interés local, En el ámbito rural se utilizó como instrumento para costear obras de canalización,



irrigación y adecuación de tierras y en el ámbito urbano para obras de infraestructura vial y de servicios públicos²³⁵.

Basados en la noción de que el monto de las inversiones pública reaparece como incremento en el precio de los terrenos, bajo esta figura, el pago del contribuyente estaría compensado por un beneficio tangible y diferenciable y por tanto sería mas aceptable que otro tipo de impuesto.

Es importante destacar que este cobro esta directamente relacionado con la magnitud de la inversión estatal a diferencia de la participación en plusvalía, en donde se independiza su cobro del costo de la obra, usando como referente el incremento efectivo del precio.

De igual forma la participación en plusvalía permite ampliar el cobro a aumentos de valor causados por acciones gubernamentales que tienen un impacto positivo en los precios del suelo sin que medie alguna inversión estatal. Es decir, mutaciones en la reglamentación urbana. De esta manera las plusvalías a recuperar tendrían su origen en modificaciones en el régimen de usos del suelo (caso notable la incorporación del suelo rural a suelo urbano), modificaciones en la normativa que permita un mayor aprovechamiento del suelo en edificaciones y la ejecución de obras públicas por parte del Estado que originen mayor valor en el precio del suelo, respecto a esta última posibilidad es claro que es a juicio de la autoridad municipal la decisión de emplear la participación en plusvalía o la valorización.

Para los efectos de las áreas protegidas no es muy clara su implementación, salvo que en nuestra cultura haya habido un desarrollo conceptual y social acerca de la importancia y valor de la definición, mantenimiento y desarrollo de un área protegida cercana a una propiedad privada y de los servicios ambientales que ella puede prestar, entre ellos por ejemplo un valor de índole paisajístico, o de mayor calidad del aire, lo cual se convertiría en el hecho generador de plusvalía.

Por otro lado, es importante destacar el uso del término “Plusvalor Ambiental” para definir el valor adicional en un predio, dadas algunas características ambientales, todo ello dentro del marco de las nuevas iniciativas para valoración de predios de conservación o protección ambiental. Es así como se tienen como criterios generadores de Plusvalor entre otros: La Topología y Corología, características de cobertura vegetal, Biodiversidad y Recurso Hídrico.

²³⁵ JARAMILLO, S. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. Publicado en SMOLKA et al, “Recuperación de Plusvalías en América Latina”, Eurelibros. 2001.



7. PROYECTOS BAJO MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO - MDL

La existencia de un mercado internacional de certificados de emisión de gases de efecto invernadero, en el cual se negocian las Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE) obtenidas por la implementación de proyectos MDL, permite pensar en Colombia como país potencia para el desarrollo de este tipo de proyectos, en donde el mayor beneficiado es el Medio Ambiente y por tanto los ciudadanos.

El Mecanismo de Desarrollo Limpio, definido en el Artículo 12 del Protocolo de Kioto, presenta por tanto un doble objetivo: ayudar a los países en desarrollo en la consecución de su desarrollo sostenible mediante la implantación en su territorio de proyectos que permitan obtener reducciones certificadas de emisiones de Gases Efecto Invernadero GEI y, por otra parte, ayudar a los países desarrollados en el cumplimiento de sus compromisos cuantificados de limitación y/o reducción de emisiones.

Desde el punto de vista económico, la existencia de éste mecanismo se justifica, ya que los costes marginales de reducción de emisiones en los países en desarrollo son bastante menores que los costes de reducción en los países desarrollados, razón que viabiliza este tipo de cooperación en doble sentido.

A nivel jurídico, la Ley 788 de 2002 introduce modificaciones al estatuto tributario, entre ellas dos incentivos para proyectos de reducción de gases de efecto invernadero. En el artículo 18 se establece que esta exenta de renta por 15 años “la venta de energía con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, realizada únicamente por las empresas generadoras”, siempre y cuando el proyecto genere y venda certificados de reducción de GEI y destine a obras de beneficio social el 50% de los recursos obtenidos por este concepto

El artículo 95 por su parte determina que la importación de maquinaria y equipos destinados a proyectos que generen certificados de reducción de GEI estará exenta de IVA (reglamentada por la resolución 1242 de 2006 y modificada por la resolución 0978 de 2006 para incluir los mercados voluntarios).

En Colombia ya se tiene reconocimiento de varios casos exitosos de proyectos MDL. El primero proyecto en desarrollarse fue la central eólica de Jeripachi, en la Guajira, éste proyecto permitirá la reducción de emisiones por 3.2 millones de dólares, e incluye la modernización de infraestructura escolar y sanitaria en beneficio de la vecina etnia wayuú.



A este proyecto se suman: La Hidroeléctrica Río Amoyá (filo de agua), en Chaparral Tolima, el proyecto Sombrilla Gas Natural cuyo objetivo es la sustitución del consumo de diversos tipos de combustibles fósiles por gas natural en diferentes empresas de la Zona Industrial de Bogotá y municipios de la Sabana, la Planta de tratamiento de Aguas residuales Río Frió en Santander, el Sistema Urbano de Transporte Masivo Transmilenio en Bogotá a partir de la selección de tecnología de punta costo eficiente y ambientalmente más limpia para la operación del sistema, el proyecto Forestal Sabanas de Caribe con la reforestación de 25.000 hectáreas de tierras degradadas en Córdoba.



D. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL

1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL.

Como puede observarse en la tabla 14, Competencias institucionales asociadas al manejo de tierras en Áreas Protegidas, tal vez lo más sobresaliente es.

- 1- Existe una alta dispersión institucional para la administración de las áreas protegidas tanto en el nivel nacional como departamental y municipal. En otras palabras, no hay una estructura jerárquica con responsabilidades precisas y autoridad definida para la administración, conservación, protección y fortalecimiento de las Áreas protegidas.

Es más, algunas áreas protegidas pertenecen a dos tres o cuatro entes territoriales y en consecuencia además de ellos intervienen las Corporaciones, los Ministerios, las Empresas prestadoras de servicios públicos y los municipios entre otros.

- 2- En desarrollo de lo anterior, la clase de intervención que se decida adelantar tanto desde el punto de vista legal, económico – presupuestal, administrativo y social no está claramente definido desde el punto de vista de la institución que debe adelantarlos, para lo cual, hay que, en general, implementar un proceso de concertación institucional, lo cual no es fácil dadas las dificultades en la toma de decisiones, pues los tiempos, voluntades, presupuesto, y formalización de la intervención no siempre coinciden en el tiempo.
- 3- No existe un Sistema de Información Ambiental de carácter permanente y periódico, que permita hacer un completo seguimiento al estado de las áreas protegidas, para lograrlo es necesario la intervención y colaboración de todas las instituciones involucradas.

En el caso de los páramos, los cuales deberían ser todos áreas protegidas dada su importancia ambiental, tan solo a través de la resolución transitoria del Ministerio de Medio Ambiente 0769 del 5 de agosto del 2002, ésta además de establecer directrices para la administración y el manejo sostenible de los mismo, le dio un término de un año a partir de esa fecha para adelantar un estudio sobre su estado y un término de dos años para implementar Planes de Manejo Ambiental.



Es decir, son todas resoluciones y directrices transitorias y no permanentes, tal como lo confirma la expedición de la Resolución 0839 del 2003 del MAVDT, con la cual se promulgó la precisión de los términos de referencia a los que se debían ceñir los estudios realizados por la resolución anteriormente mencionada.

- 4- Si bien en la tabla 14 que se menciona en esta sección no está codificada la nueva Ley de Desarrollo Rural , Ley 1152, que introduce la Unidad Nacional de Tierras Rurales, si lo está en la sección D, sobre INSTRUMENTOS DENTRO DE LA NUEVA LEY DE DESARROLLO RURAL (P. 100).que referencia en forma extensa tanto el alcance de la ley como las funciones de la Unidad.

En consecuencia, se sugiere disminuir la dispersión de funciones institucionales y consolidar una estructura jerárquica que permita definir con precisión las responsabilidades administrativas, operativas, presupuestales, legales y de seguimiento.

Prueba de ello es la nueva Ley de Desarrollo Rural N° 1152 del 2007, que introduce una nueva figura que es la Unidad Nacional de Tierras Rurales, dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la cual se le atribuyen algunas funciones que antes, si bien estaban en cabeza del INCODER, tampoco el Estado a través de ella venía cumpliendo su objetivo con diligencia, como por ejemplo: delimitar las tierras de propiedad de la Nación; clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el objetivo de identificar las que pertenecen a la Nación; trámites administrativos y jurídicos en los casos de ocupación de tierras baldías, entre otros.

Lo sorprendente es que la misma Ley no aclara, que el INCODER y otras instituciones pierden esas funciones, simplemente se le asignan , al parecer como respuesta a la coyuntura de la problemática de Tierras, en especial a las que tienen en trámite una extinción de dominio, bien por razones legales o de predios privados ociosos, entre otros.

Ojala esta Unidad Nacional de Tierras Rurales pueda cumplir a cabalidad su objetivo, con la prontitud que se requiere, pues es claro que tanto las instituciones como las personas se han visto perjudicadas por la falta de claridad en la titularidad de la propiedad de la Tierra cualquiera sea a su figura.

2. PRESENCIA INSTITUCIONAL E INFRAESTRUCTURA

La falta de personal y de infraestructura adecuada es una situación manifiesta en la mayoría de los planes de manejo de los PNN. Dicho escenario conlleva a frenar



el propósito principal de conservación del área, dados los inconvenientes para su adecuado control, supervisión y manejo.

Esta situación se vería altamente mejorada de cumplirse lo anunciado²³⁶ el pasado 18 de octubre de 2007 por El ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Juan Lozano R., "Parques Nacionales Naturales de Colombia contará en el año 2008 con un presupuesto histórico que asciende a la suma de \$53 mil millones, lo que significa un incremento del 200% para su conservación".

Según lo publicado en la página Web de Parques Nacionales, ...Con los recursos de funcionamiento se garantizará la presencia en cada una de las 53 áreas protegidas del país, contando con jefes de parques y equipos de trabajo en cada uno de ellos. "Esta presencia buscará desincentivar y controlar las actividades ilegales que deterioran nuestros recursos, como la tala de bosques, el tráfico de fauna y la pesca ilegal".

... En la actualidad Parques Nacionales Naturales cuenta con un guardaparque por cada 40.000 hectáreas. Sin embargo, el estándar técnico adecuado en países de la región es de un guardaparque por cada 16.000 hectáreas...."En el 2008 lograremos aproximarnos significativamente a esta cifra, contratando guardaparques que operaran en nuevos puestos de control, dotados de todos los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones de autoridad ambiental. Con el nuevo presupuesto se destinarán recursos para dotar a los parques de equipos para la prevención y atención de emergencias, y elementos de radiocomunicaciones, con los cuales el ejercicio de la autoridad ambiental en estas zonas apartadas estará fortalecido. En este aspecto mejoraremos la infraestructura existente en los Parques Nacionales, adecuando las instalaciones para ecoturismo y las sedes para control y vigilancia, para lo cual destinaremos recursos por \$2.200 millones de pesos.

Esta iniciativa de inversión debe ser perdurable en el tiempo, el control en el área del parque es fundamental para mantener posibles soluciones a los problemas de tenencia de tierra tanto en las áreas protegidas como en las zonas de amortiguación, con el debido control se pueden evitar futuras ocupaciones además de sustracciones ilegales de recursos naturales.

3. CAPACITACIÓN DEL PERSONAL.

²³⁶ Ver

http://www.parquesnacionales.gov.co/pnn/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=1229&patron=01.



Aunque se manifiesta programas de capacitación en el personal encargado del manejo en algunos parques, la capacitación sostenida permitirá tener mejores resultados en cuanto a la conservación, de realización de estudios internos a nivel socio-cultural, ecológico, etc. y también llevaría a un mejor manejo administrativo y turístico. La inversión en capacitación debe ser lo más eficiente posible, como se mencionó anteriormente. Es posible para el próximo año un aumento importante en el personal, el cual debe reunir las condiciones necesarias y recibir la capacitación adecuada para realizar sus funciones de la mejor manera.

Esta capacitación debe incluir pasantías en Parques Nacionales Naturales en otros países de los cuales se conozca que han tenido una buena experiencia en el manejo de los mismos, en países como Suecia, Canadá, Noruega, Bolivia, Brasil entre otros. Estas pasantías, becas, cursos cortos, entre otras, podrían inscribirse en el contexto de un Sistema de incentivos para los Guardabosques y /o administradores de los parques.

4. GOBERNANZA EN ÁREAS PROTEGIDAS.

El país está inmerso en una situación de conflicto armado que lamentablemente afecta directamente al Sistema de Parques Nacionales, las áreas protegidas han sido convertidas en zonas de protección para actores armados ilegales. La solución a este problema aun cuando no está en manos del Sistema de Áreas protegidas, si es posible al respecto realizar mayores acciones de control y vigilancia, para lo cual es necesario mayor cantidad de personal y que este sea el idóneo para el cumplimiento de sus funciones.

No solo se trata de expertos en administración de Parques y /o guardabosques, si no que tengan acompañamiento de personal con el instrumental y dotación de recursos para su propia seguridad y la del parque. Es decir, Carros, Sistemas de Comunicación, Puestos de enlace, armamento, nexos institucionales con la autoridades competentes, entre otros. Todo ello con miras a crear un sistema de seguridad eficiente en torno a los Parques Nacionales Naturales tanto para el control de posibles invasiones y /o intervenciones, como brindar seguridad al Personal del Parque y a los turistas.

5. INFRAESTRUCTURA PARA EL CONTROL Y MONITOREO.

Involucrar los adelantos tecnológicos y hacer un buen uso de ellos, permitirá mejorar los sistemas de control y monitoreo, con lo cual el conocimiento a nivel ecosistémico de las áreas protegidas va a ser mayor y así se podrá conocer y controlar las posibles modificaciones o procesos naturales.



Es necesario explorar la posibilidad de implementar un servicio satelital de observación y vigilancia, en horarios establecidos de acuerdo con el ciclo del satélite y con una alta resolución, entre otras alternativas.

6. ALIANZAS ENTRE LOS DIVERSOS ACTORES INVOLUCRADOS EN TORNO A LA CONSERVACIÓN

Aunque el país es líder en materia de legislación ambiental y cuenta con gran cantidad de instituciones involucradas, más que un engranaje de acciones conjuntas se ha presentado un conflicto de competencias en donde el propósito de la conservación es la que termina afectada, es por tanto necesario empezar por lograr un acuerdo nacional en torno a las competencias de las entidades ambientales.

Como se vio anteriormente, con la ley 1152 de 2007 se redistribuyen algunas competencias institucionales en materia de gestión de tierras. De acuerdo con las funciones asignadas por la ley, es necesario involucrar a todas las entidades que confluyen dentro del territorio, los municipios y las entidades pertinentes en su interior, Departamentos, Corporaciones Autónomas, Ministerios y muy importante, la sociedad en general que cada vez toma más fuerza debido a su importancia estratégica y por ser los mayores conocedores de la realidad y los problemas de su territorio.

Es necesario por tanto continuar con el trabajo social y concertado que se ha venido realizando con comunidades indígenas y afro descendientes, involucrar más a estos actores en las decisiones en torno al parque. Continuar e impulsar el trabajo con la población campesina, tanto la asentada al interior del parque como en los alrededores e impulsar la conformación de más Reservas Naturales de la sociedad civil.

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil²³⁷, han ganado un importante lugar en torno a la conservación, tanto por su carácter de iniciativa particular como por su engranaje con otros tipos de áreas protegidas, a partir de los cuales se crean complejos de territorios mayores en torno a los principios de conservación.

7. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El Territorio al ser uno solo, dentro su ordenamiento deben confluír todos los componentes inmersos en él, el componente ambiental es por tanto fundamental dentro de la articulación del ordenamiento. Es necesario entonces articular los

²³⁷ Ver Pg 50 Numeral h- Reservas Naturales de la Sociedad Civil



POT con los Programas ambientales que influyen el mismo territorio e involucrar activamente entidades ambientales, es así como por ejemplo el ordenamiento de Cuencas Hidrográficas debe ir de la mano del ordenamiento territorial en el cual la cuenca está inmersa.

Como los POT tienen una vigencia de 10 años y revisiones periódicas, los mismos deben ser concordantes con los Planes de Desarrollo cuatrienales que establece cada administración municipal con el cambio de gobierno, al igual que ser concordantes con los planes zonales y/o regionales. En otras palabras de lo que se trata es de ser coherentes en la planeación de largo, mediano y corto plazo.

E. A NIVEL PRESUPUESTAL

1. FUENTES DE FINANCIACIÓN

La financiación de las entidades de competencia Ambiental en el país, no ha sido muy significativa en comparación con la gran misión de preservación del Patrimonio natural que ha ellas se les ha encomendado, a continuación se presenta información respecto al presupuesto de estas entidades a partir del año 2000. Para este ejercicio se tomó los valores de los Pagos por entidad y se deflactó con el IPC para llevar los totales finales a precios del 2007. Cabe aclarar que la información presentada para el año 2007 tiene corte al mes de septiembre, situación que explica las diferencias presentadas respecto al año 2006.

Tabla 16. Gastos de personal entidades ambientales gobierno central.

ENTIDAD	GASTOS DE PERSONAL (millones de pesos corrientes)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MINISTERIO DE AMBIENTE - GESTION GENERAL	8.489	8.657	9.208	11.773	13.467	15.016	15.021	10.522
UAE-PARQUES NACIONALES NATURALES	6.286	7.093	7.552	7.994	8.129	8.664	9.465	6.015
C.V.S.	84	91	96	102	99	103	101	71
C.R.Q.	1.799	1.971	2.089	2.140	2.232	2.169	2.423	1.745
CORPOURABA	1.604	1.618	1.708	1.864	1.922	2.082	2.122	1.571
CORPOCALDAS	1.457	1.572	1.622	1.681	1.792	1.900	1.993	1.482
CODECHOCO	885	877	854	878	956	1.019	1.046	653
CORTOLIMA	730	836	865	913	989	1.013	1.081	780
CARDER	1.069	1.041	1.065	1.124	1.227	1.257	1.287	1.004
CORPONARINO	912	771	841	886	898	960	995	776
CORPONOR	1.243	1.315	1.344	1.251	1.248	1.341	1.379	1.049
CORPOGUAJIRA	137							
CORPOCESAR	1.312	1.372	1.365	1.527	1.335	1.532	1.598	1.113
C.R.C.	2.477	2.471	2.586	2.719	2.868	2.955	3.091	2.279
CORPAMAG	1.395	1.496	1.728	1.812	1.923	2.021	2.055	1.461
CORPOAMAZONIA	812	734	873	967	828	914	1.037	475
C.D.A.	1.160	1.117	1.162	1.194	1.283	1.361	1.409	1.075
CORALINA	892	921	977	1.005	1.060	1.190	1.198	885
CORMACARENA	1.009	1.036	1.051	1.101	1.152	1.380	1.434	968



CORPOMOJANA	931	983	1.021	1.045	1.099	1.168	1.231	872
CORPORINOQUIA	847	905	943	1.001	1.059	1.112	1.108	832
CARSUCRE	911	963	993	996	1.099	1.177	1.254	702
C.A.M.	912	1.018	1.047	1.138	1.098	1.157	1.158	851
CORANTIOQUIA	1.120	1.126	1.233	1.165	1.189	1.200	1.347	877
C.R.A.	566	683	891	933	966	1.096	951	848
C.A.S.	838	936	956	1.029	1.063	1.146	1.164	768
CORPOBOYACA	937	961	982	1.020	1.082	1.145	1.174	915
CORPOCHIVOR	821	854	911	922	941	958	1.080	814
CORPOGUAVIO						243	248	192
CARDIQUE	931	918	976	1.053	1.152	1.219	1.262	984
C.S.B.	947	1.004	1.018	1.091	1.091	1.163	1.224	840
TOTAL	43.511	45.339	47.957	52.324	55.247	59.661	61.936	43.421

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 17. Gastos generales entidades ambientales gobierno central

ENTIDAD	GASTOS GENERALES (millones de pesos corrientes)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MINISTERIO DE AMBIENTE - GESTION GENERAL	1.217	1.493	1.473	1.694	1.731	2.375	2.532	1.689
UAE-PARQUES NACIONALES NATURALES	472	491	371	309	669	823	683	274
C.V.S.								
C.R.Q.	315	269	271	203	228	268	239	166
CORPOURABA	57	88	83	78	90	98	105	59
CORPOCALDAS								
CODECHOCO	161	135	34	36	10	30	45	
CORTOLIMA	87	100	94	71	77	91	90	64
CARDER	193	125	89	67	78	75	86	90
CORPONARINO	27	15				34	175	60
CORPONOR								
CORPOGUAJIRA								
CORPOCESAR							106	
C.R.C.								
CORPAMAG	134	149	163	96	109	116	119	35
CORPOAMAZONIA	52	352	306	242	307	334	344	161
C.D.A.	155	150	183	184	190	175	216	125
CORALINA	247	229	217	205	251	255	257	111
CORMACARENA	120	156	151	87	89	111	122	70
CORPOMOJANA	182	228	215	175	200	239	191	118
CORPORINOQUIA	65	80	79	60	59	73	72	52
CARSUCRE	189	181	99	127	149	172	185	54
C.A.M.	21	19	18	16	17	21	20	13
CORANTIOQUIA								
C.R.A.								
C.A.S.	74	88	91	67	74	85	81	45
CORPOBOYACA	19	16	14	15	14	23	20	10
CORPOCHIVOR				91	48	149	65	
CORPOGUAVIO							182	46
CARDIQUE	35	38	37	28	30	31	33	29
C.S.B.	160	165	173	185	166	148	198	-
TOTAL	3.982	4.567	4.161	4.036	4.586	5.726	6.166	3.271



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 18. Transferencias entidades ambientales gobierno central

ENTIDAD	TRANSFERENCIAS (millones de pesos corrientes)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MINISTERIO DE AMBIENTE - GESTION GENERAL	11.346	16.934	16.465	18.173	19.015	21.456	22.008	15.981
UAE-PARQUES NACIONALES NATURALES	29	-	40	22	23	27	31	-
C.V.S.	0	0	2	-	-	4	-	-
C.R.Q.	146	177	195	193	196	210	178	148
CORPOURABA	4	4	6	6	6	8	41	-
CORPOCALDAS	3	3	3	3	3	4	4	-
CODECHOCO	57	2	4	3	2	4	3	-
CORTOLIMA	2	2	2	2	2	2	2	-
CARDER	3	3	7	3	2	3	3	-
CORPONARINO	46	53	55	62	62	87	77	47
CORPONOR	7	2	3	3		19	3	-
CORPOGUAJIRA								-
CORPOCESAR	0	-	3	3	4	4	4	-
C.R.C.	5	5	5	5	5		6	-
CORPAMAG	6	4	5	6	5	4	8	-
CORPOAMAZONIA	2	-	4	3	4	4	4	-
C.D.A.	4	3	4	5	3	4	5	-
CORALINA	3	3	4	4	3	9	11	-
CORMACARENA	4	70	5	4		14		-
CORPOMOJANA	3	3	5	4	4	6	6	-
CORPORINOQUIA	3	2	2	2	2	2	4	-
CARSUCRE	3	3	5		3	2	3	-
C.A.M.	7	6	-	3	2			-
CORANTIOQUIA	2	-	6	3	2	3	3	-
C.R.A.	1	1	1	2	6	2		-
C.A.S.	2	2	2	9	8	8	6	-
CORPOBOYACA	3	2	3	2	2	24	3	-
CORPOCHIVOR	2	2	-	3	2	4	4	-
CORPOGUAVIO								-
CARDIQUE	2	2	2	2	2	3	3	-
C.S.B.	3	3	29	4	4	4	4	-
TOTAL	11.698	17.293	16.867	18.534	19.372	21.921	22.424	16.176

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 18. Inversión entidades ambientales gobierno central

ENTIDAD	INVERSION (millones de pesos corrientes)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MINISTERIO DE AMBIENTE - GESTION GENERAL	2.351	12.346	15.370	23.012	26.373	41.588	71.535	95.157
UAE-PARQUES NACIONALES NATURALES	1.356	5.666	1.194	1.389	1.786	4.431	4.765	3.226
C.V.S.		-			1.800			
C.R.Q.	200	478	109	223			633	
CORPOURABA	134	661	156	291	110	159	397	376



CORPOCALDAS	35	14	16	6				
CODECHOCO	89	634	270	194	235	190	342	265
CORTOLIMA	51	153	26	21			659	
CARDER	249	1.105	158	11				
CORPONARINO	282	501	279	567		4		24
CORPONOR					154			
CORPOGUAJIRA	126	208	-					
CORPOCESAR	0	120	-			588	471	140
C.R.C.	55							
CORPAMAG	229	465	499	550	380	389		
CORPOAMAZONIA	74	266	201	301		103	90	25
C.D.A.	239	632	197	390	116	628	769	1.464
CORALINA	248	436	122	143	101	147	599	332
CORMACARENA	278	496	424	362	120	165	854	-
CORPOMOJANA	329	750	471	366	671	135	75	90
CORPORINOQUIA	0	261	21	59		632		
CARSUCRE	301	388	228	496	125	716	782	100
C.A.M.	0	48	-					
CORANTIOQUIA	1.500	-						
C.R.A.								
C.A.S.				113	200		509	
CORPOBOYACA	89	154						
CORPOCHIVOR	15	93	71					
CARDIQUE								
C.S.B.	198	784	286	759	477	448	583	195
TOTAL	8.430	26.660	20.098	29.253	32.648	50.323	83.063	101.394

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 19. Total ejecuciones presupuestales entidades ambientales del gobierno central.

ENTIDAD	TOTAL (millones de pesos corrientes)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MINISTERIO DE AMBIENTE - GESTION GENERAL	23.402	39.431	42.516	54.652	60.586	80.435	111.096	123.349
UAE-PARQUES NACIONALES NATURALES	8.142	13.251	9.157	9.714	10.607	13.945	14.944	9.515
C.V.S.	85	91	98	102	1.899	107	101	71
C.R.Q.	2.460	2.894	2.664	2.759	2.656	2.647	3.473	2.059
CORPOURABA	1.799	2.372	1.953	2.239	2.128	2.347	2.665	2.006
CORPOCALDAS	1.494	1.590	1.641	1.690	1.795	1.904	1.997	1.482
CODECHOCO	1.191	1.647	1.162	1.111	1.203	1.243	1.436	918
CORTOLIMA	870	1.090	987	1.007	1.068	1.106	1.832	844
CARDER	1.514	2.275	1.319	1.205	1.307	1.335	1.376	1.093
CORPONARINO	1.267	1.339	1.175	1.515	960	1.085	1.247	908
CORPONOR	1.250	1.318	1.347	1.254	1.402	1.360	1.382	1.049
CORPOGUAJIRA	263	208	-	-	-	-	-	-
CORPOCESAR	1.312	1.492	1.368	1.530	1.339	2.124	2.179	1.253
C.R.C.	2.537	2.476	2.591	2.724	2.873	2.955	3.097	2.279
CORPAMAG	1.764	2.114	2.395	2.464	2.417	2.530	2.182	1.496



CORPOAMAZONIA	940	1.352	1.384	1.513	1.139	1.355	1.475	661
C.D.A.	1.558	1.902	1.546	1.773	1.592	2.168	2.399	2.664
CORALINA	1.390	1.589	1.320	1.357	1.415	1.601	2.065	1.328
CORMACARENA	1.411	1.758	1.631	1.554	1.361	1.670	2.410	1.038
CORPOMOJANA	1.445	1.964	1.712	1.590	1.974	1.548	1.503	1.079
CORPORINOQUIA	915	1.248	1.045	1.122	1.120	1.819	1.184	884
CARSUCRE	1.405	1.534	1.325	1.619	1.376	2.067	2.224	857
C.A.M.	940	1.092	1.065	1.157	1.117	1.178	1.178	864
CORANTIOQUIA	2.622	1.126	1.239	1.168	1.191	1.203	1.350	877
C.R.A.	567	684	892	935	972	1.098	951	848
C.A.S.	914	1.026	1.049	1.218	1.345	1.239	1.760	814
CORPOBOYACA	1.048	1.133	999	1.037	1.098	1.192	1.197	926
CORPOCHIVOR	838	949	982	1.016	991	1.111	1.149	814
CORPOGUAVIO	-	-	-	-	-	243	430	238
CARDIQUE	968	1.742	1.301	1.842	1.661	1.701	1.881	1.208
C.S.B.	1.308	1.956	1.506	2.039	1.738	1.763	2.009	1.035
TOTAL	67.621	93.859	89.083	104.147	111.853	137.631	173.589	164.261

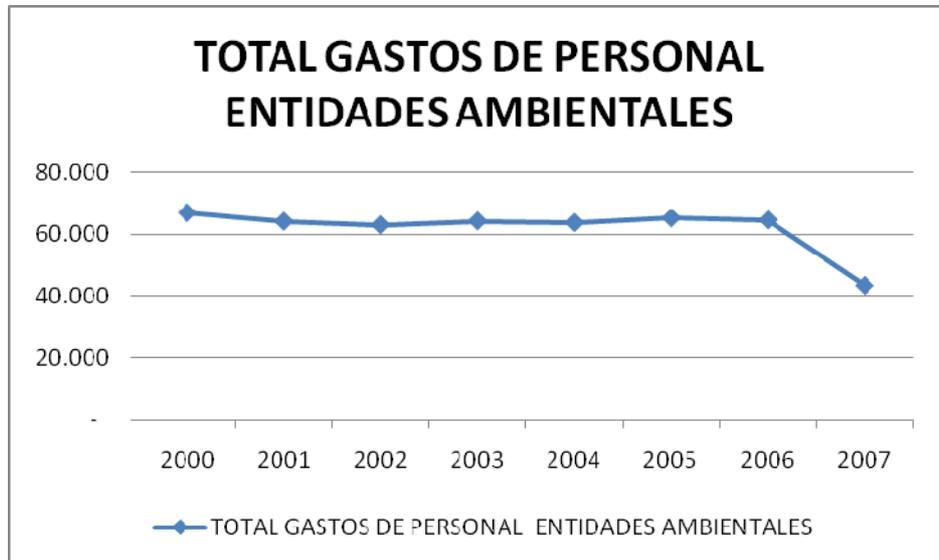
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 20. Total ejecuciones presupuestales a pesos constantes 2007

ITEM	TOTAL (millones de pesos constantes de 2007)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL GASTOS DE PERSONAL ENTIDADES AMBIENTALES	67.073	64.268	63.148	64.397	63.850	65.357	64.711	43.421
TOTAL GASTOS GENERALES ENTIDADES AMBIENTALES	6.138	6.474	5.479	4.967	5.300	6.273	6.442	3.271
TOTAL TRANSFERENCIAS ENTIDADES AMBIENTALES	18.033	24.512	22.210	22.810	22.389	24.014	23.429	16.176
TOTAL INVERSIÓN ENTIDADES AMBIENTALES	12.995	37.790	26.464	36.003	37.732	55.127	86.784	101.394
TOTAL ENTIDADES AMBIENTALES	104.238	133.044	117.301	128.177	129.271	150.771	181.366	164.261

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos del autor.

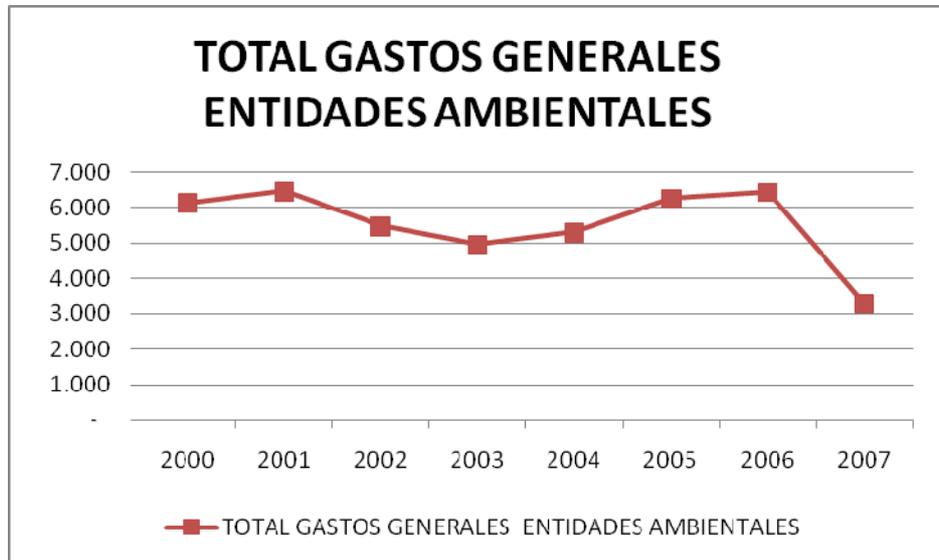
Gráfico 1.



La tabla 20 y el gráfico 1, nos muestra que los gastos de personal en las entidades ambientales de orden nacional evaluadas, presentan un comportamiento estable, sin embargo se destacó que el año en que hubo mayor gasto en personal fue el 2000, situación que refleja un estancamiento en el presupuesto asignado a personal aún cuando las labores, tareas y responsabilidades en torno al tema ambiental han aumentado. Se espera que al culminar el año 2007 los gastos en personal aumenten de forma importante respecto a lo aquí presentado en donde los valores tienen corte a septiembre de 2007.

Por otro lado las expectativas respecto al 2008 son mejores, dado el aumento en el presupuesto para gastos de personal en la Unidad de Parques nacionales, que ya anuncio el gobierno central. Este incremento favorecerá principalmente la presencia de personal idóneo en las áreas de los PNN.

Gráfico 2.



El total de los gastos generales en las entidades de orden ambiental aquí evaluadas muestra una disminución en el año 2003 y a partir de allí una tendencia a su aumento, para el año 2007 con corte a septiembre (9 mes del año), los gastos generales equivalen aproximadamente a la mitad de los gastos generales del año inmediatamente anterior.

Por su parte las transferencias se han mantenido entre los 20.000 y los 25.000 millones de pesos del 2007, en ellas se destacó que las recibidas en el 2006 fueron menores a las de el 2005 y que la Corporación Autónoma Regional del Quindío es la Corporación que mayor nivel de transferencias recibe (ver tabla 18). A Septiembre de 2007 las transferencias acumuladas del 2007 alcanzan los 16.000 millones de pesos.

Grafico 3.

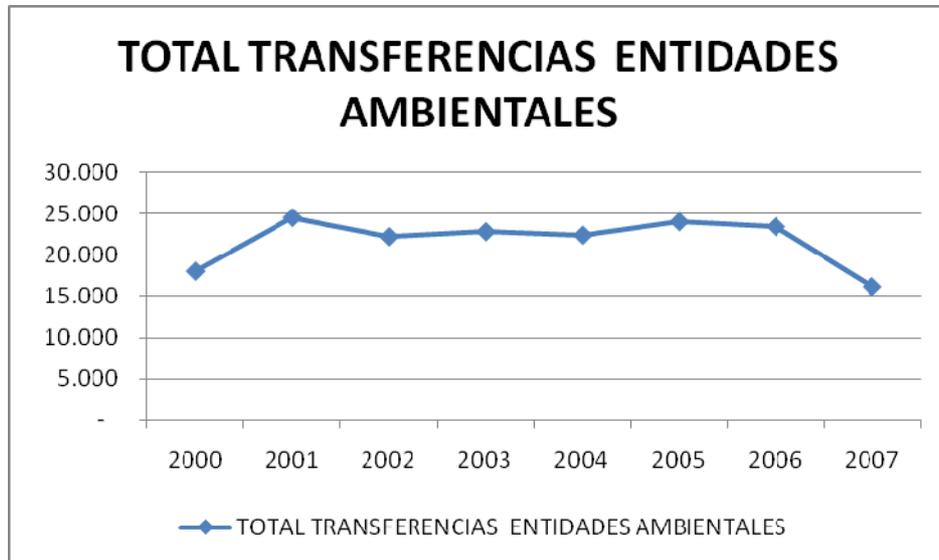
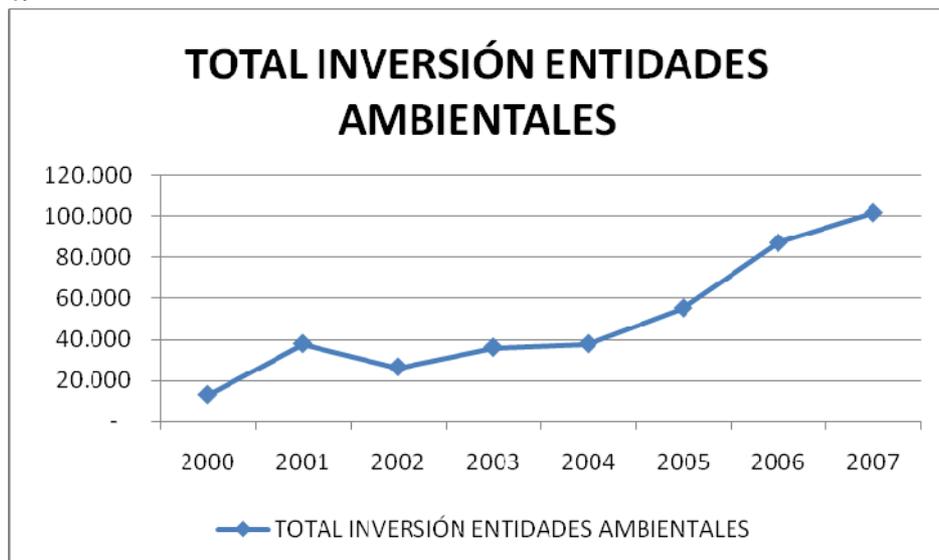
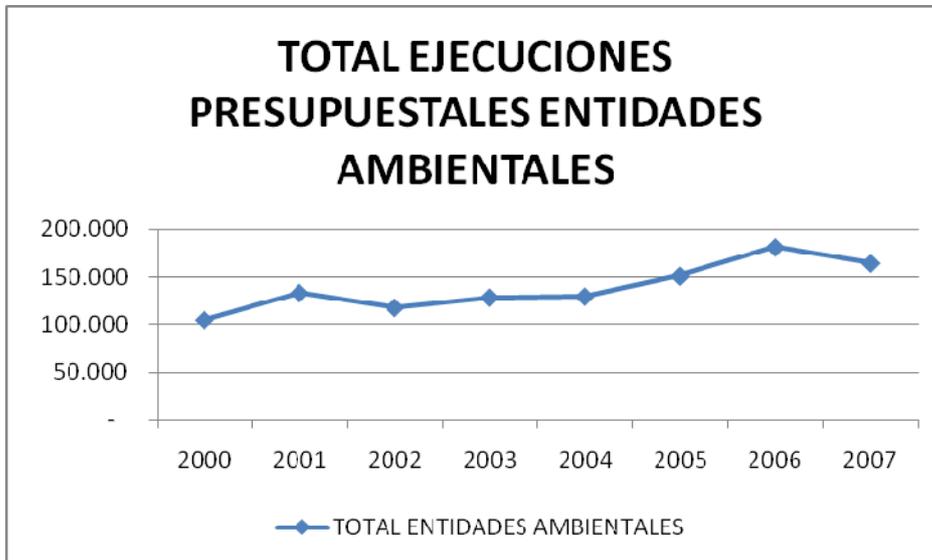


Gráfico 4.



La tendencia significativa al aumento en inversión a partir del 2003 para las entidades ambientales, junto a que para lo corrido del 2007 con corte a septiembre el nivel de inversión ya es mayor al alcanzado el año anterior, permite pensar positivamente en continuar la directriz a mejorar los niveles de inversión, situación que se espera implique mejoramiento en infraestructura e investigación a nivel ambiental.

Gráfica 5



A nivel general los niveles totales de ejecuciones presupuestales muestran una tendencia a la alza, aunque no es una situación de por sí alentadora dados los déficit presupuestales que sin embargo se manifiestan en materia de gestión ambiental. Sin embargo son positivas las noticias respecto a que Parques Nacionales Naturales de Colombia contará en el año 2008 con un presupuesto histórico que asciende a la suma de \$53 mil millones, lo que significa un incremento del 200% .

2. FINANCIACIÓN POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El reconocimiento a nivel internacional del potencial natural, la megadiversidad y la variedad de ecosistemas de Colombia, se convierte en la oportunidad de buscar y obtener alianzas con países y/o entidades internacionales que propendan por un medio ambiente sano y la sostenibilidad ambiental en el país.

Desde la presentación en sociedad de la “Estrategia nacional de cooperación técnica internacional para el Sistema Nacional Ambiental- SINA”, se inicia el trabajo en 6 líneas estratégicas de acción a continuar trabajando: 1. Desarrollo de una cultura integral de Cooperación Técnica Internacional – CTI en el SINA, 2. Consolidación y fomento de posiciones concertadas del SINA, para su presentación ante las instancias internacionales de la CTI, 3. Implementación de Tratados, Convenios, Acuerdos e iniciativas de CTI, 4. Fortalecimiento de la capacidad de formulación y gestión de propuestas de CTI en el SINA. 5. Exploración y acercamiento con las fuentes tradicionales y potenciales CTI, y 6. Fortalecimiento de los instrumentos de apoyo de la CTI como las políticas ambientales generales del país.



A partir de ello es que en la actualidad para el Sistema Nacional de Parques Nacionales se llevan a cabo los siguientes convenios de Cooperación internacional.

Tabla 21. Programas de Cooperación Internacional del Sistema Nacional de Parques Nacionales²³⁸

Programa de Cooperación Internacional	Valor	Etapas
Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de los Andes Colombianos GEF Andes	\$ 7.040.132.295	Ejecución
Conservación de la Biodiversidad Biológica en el Macizo Colombiano Biomacizo	\$ 10.800.000.001	
Preparación del Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Katios UNESCO	\$ 84.454.200	Ejecución
Consolidación de Estrategias Locales y Regionales para el Manejo de la Reserva de Biosfera El Tuparro (UNESCO)	\$ 518.250.000	Post- Ejecución
Proyectos Embajada Real de los Países Bajos. Proyecto de Manejo Integral de los Parques Nacionales Naturales del Pacífico Colombiano Fase II Holanda Pacífico	\$ 5.012.274.911	Ejecución
Fortalecimiento de la Gestión Institucional a Través del Mejoramiento de la Infraestructura de Las Áreas Protegidas de La Dirección Territorial Amazonia Orinoquía Holanda Infraestructura	\$ 4.516.624.001	Ejecución
Apoyo para la Presencia Institucional Efectiva de la Unidad de Parques para la Conservación.	\$ 8.285.507.300	Formulación
Programa Estrategia para la Consolidación del Sistema de Parques Nacionales Naturales (FAP - Institucional)	\$ 17.779.230.000	Ejecución
Fortalecimiento del Ecoturismo y Educación Ambiental en el Parque Nacional Natural Tayrona, Old Providence Y Tuparro (AECI)	\$ 479.556.000	Post Ejecución
Estrategia de Ordenamiento Territorial y Ambiental Participativo en las Áreas Protegidas de la Macro-Región Amazonia Orinoquía		Ejecución
Apoyo al Desarrollo Social y Productivo de los Habitantes de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Cuenca del Río Guayabero, Como Aporte a la Conservación de la Biodiversidad y Mitigación del Impacto Generado por la Ocupación Humana y Aparición de Cultivos de uso Ilícito en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales allí Ubicadas	\$ 1.766.249.277	Formulación

²³⁸ Tomado de Parques Nacionales Naturales www.parquesnacionales.gov.co



PDF B. Fondo Para la Conservación de las Áreas Protegidas de Colombia	\$ 1.420.745.500	Formulación
TOTAL	\$ 57.703.023.485	

3. SISTEMA DE GIRO PRESUPUESTAL – CIRCUITO PRESUPUESTAL

Si bien la normatividad presupuestal en el país esta reglada teóricamente para que sean girados los recursos por doceavas partes, este precepto no se cumple y en general el gobierno central gira de acuerdo con sus requerimientos y a través de documentos CONPES va estableciendo los giros presupuestales.

En los últimos cinco años estos documentos han sido entre 5 y 8 por año, es decir que las entidades adscritas o vinculadas a los Ministerios no tienen certeza de cuando les llegan los recursos, motivo por el cual la programación del gasto en la inversión se hace más difícil, pues, lo primero que tienen que pagar las mismas es el gasto en funcionamiento.

La sugerencia en este caso es que, en la medida de lo posible, se negocie con el Ministerio de Hacienda una programación mas planificada y no tan aleatoria.

A pesar de estos giros presupuestales asincrónicos la ejecución en general es bastante alta, con índices cercanos al 90%, pero muchas corporaciones podrían hacer convenios de ejecución con entidades de cooperación Internacional como el PNUD, el Convenio Andrés Bello (CAB), La Organización de Estados Iberoamericanos, entre otros, en los últimos días de Diciembre para así salvar los recursos

Esta circunstancia ahora se ha vuelto más difícil porque tanto la contraloría como la Dirección Nacional de Presupuesto se ha opuesto a continuar con esta práctica, en vista de que además de pagar una comisión para la ejecución de los recursos respectivos, se prestaba para adelantar contrataciones de personal (nóminas paralelas) e inversiones con menos requisitos de los exigidos en la ley de contratación administrativa del estado (Ley 80 de 1993 y sus 27 decretos reglamentarios y la ley 1150 de 2007).

Además, algunas corporaciones, tienen fuentes de financiación departamentales y municipales como por ejemplo la CAR en la zona de influencia de Bogotá, con las cuales se presenta el mismo problema. Hay que advertir que en el alcance de esta investigación no se cuantifican los recursos destinados por los municipios autónomamente para inversión en Áreas Protegidas y /o Parques Naturales.



4. FORMULACIÓN CONCEPTUAL SOBRE VALORACIÓN CATASTRAL DE LAS ZONAS DE CONSERVACIÓN.

La Valoración Catastral de predios con zonas de conservación, es un tema en desarrollo aún no del todo definido en Colombia. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi como ente rector en la materia a adelantado trabajos en torno al tema, actualmente se encuentra en proceso de culminación el desarrollo de una metodología para la elaboración de los avalúos comerciales de los bienes inmuebles ubicados en suelo de protección ambiental rural en las siguientes zonas de vida: Bosque seco montano bajo, bosque húmedo y muy húmedo montano bajo, bosque húmedo a pluvial montano y páramo (subpáramo, páramo y superpáramo), estudio realizado entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Secretaria Distrital de Ambiente (anterior DAMA) y el IGAC²³⁹. De igual forma, se encuentra en proceso de formulación el proyecto denominado “Metodología de Valoración de Áreas Protegidas” por parte de la Subdirección de Catastro”.

En la actualidad las restricciones de uso del suelo del área de conservación pesan más en términos del valor, que el reconocimiento de los servicios ambientales prestados por la zona, por lo tanto, tienen mayor valor las zonas con “mejoras” en donde por ejemplo se ha expandido la frontera agrícola que un bosque con nacimientos de fuentes de agua, con lo cual se desincentiva la conservación.

Además, por motivos bien conocidos de lejanía y dificultad de acceso, en muchos Parque Nacionales se han establecido sembradíos de cultivos ilícitos, por que su rentabilidad es mas alta que cualquier cultivo comercial, que genera por supuesto ese doble efecto: Desincentivos para su conservación y para no adelantar cultivos comerciales lícitos.

La ecuación que se podría establecer, debería tender al siguiente racionamiento: La sumatoria de los incentivos para la conservación de las áreas protegidas, serían mayores a los de la producción de cultivos legales y/ o ilegales. De lograr esta situación, bajo la batuta de la conservación se contribuiría con una parte de la solución a los problemas de ilegalidad y de violencia en Colombia.

²³⁹ Ver anexo 1 con el proyecto preliminar de resolución IGAC con el nuevo procedimiento para la elaboración de los avalúos comerciales en mención.



5. INCENTIVOS PARA LA ADQUISICIÓN Y DOTACIÓN DE TIERRAS DE CONSERVACIÓN.

Si se lograra privilegios por las áreas de conservación tal como los tienen áreas de manejo especial como los resguardos indígenas en donde el Estado responde al municipio por el impuesto predial de estos territorios especiales se motivaría a los municipios a su adquisición y preservación.

La exención del impuesto predial y /o la remuneración del pago por parte del estado a los municipios, debería ir acompañada de una real valoración de la propiedad rural en términos catastrales, ello debido a que se estima que actualmente menos del 50% de los valores catastrales a nivel rural se encuentran actualizados y en muchos casos la valoración catastral es ínfima respecto al valor comercial.

Finalmente a ello se suma la no valoración de los servicios ambientales, lo que conlleva a que el avalúo catastral, base de cálculo para el impuesto predial sea muy bajo y a consecuencia de ello, el cobro por impuesto predial suele no ser representativo, siendo por tanto la posible exención de pago un incentivo mínimo.

6. REASENTAMIENTO.

Es necesario brindar condiciones adecuadas de vivienda y posibilidades de desarrollo económico para las familias, cuyo reasentamiento es una situación necesaria. El arraigo social al territorio y el uso de los recursos naturales como fuente vital de supervivencia son factores a trabajar con las comunidades asentadas en zonas de preservación. Como se vio anteriormente, es únicamente la categoría de Parque Nacional Natural, dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la que es incompatible con la propiedad privada, por tanto es allí donde se requiere redundar en esfuerzos en búsqueda de dar solución adecuada a comunidades asentadas.

Es claro que al igual que las comunidades indígenas, el manejo tradicional que la cultura campesina da a los recursos naturales puede en algunos casos ser compatible con la sostenibilidad promulgada en el manejo de estas zonas, lo que podría hacer conforme con los principios de conservación la existencia de estas comunidades dentro del área protegida. Situación a evaluar para cada caso particular.



7. TURISMO – RECREACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS

Para la pasada temporada de vacaciones (Jun-Jul 2007), 21 de de los 52 Parques Nacionales Naturales del país abrieron su puertas para el Ecoturismo²⁴⁰, estos cuentan con vías de acceso apropiadas y las condiciones de seguridad necesarias para el descanso. Ellos fueron Tayrona (Santa Marta), Los Nevados (Manizales), Amacayacu (Leticia), Gorgona (Buenaventura o Guapi), Old Providence Mc Bean Lagoon (San Andrés y Providencia), Chingaza (Bogotá), Puracé (Popayán), El Tuparro (Vichada), Macuira (Riohacha), Sierra Nevada de Santa Marta (Santa Marta), Corales del Rosario y San Bernardo (Cartagena), Cueva de los Guácharos (Pitalito - Huila), El Cocuy (Cocuy - Boyacá) y Utría (Quibdó - Chocó). Así como los Santuarios de Fauna y de Flora Los Flamencos (Rioacha), Otún-Quimbaya (Pereira), Iguaque (Villa de Leyva-Boyacá), Isla de la Corota (Pasto) y Malpelo (Buenaventura o Guapi); la Vía Parque Isla Salamanca (Barranquilla), y el Área Natural Única de Los Estoraques (Ocaña - Norte de Santander).

Surge la inquietud de que pasa con los otros 31 PNN, Políticas de preservación o mas bien dificultades de acceso, orden público, falta de infraestructura?.

El Turismo es un renglón de la economía que cada día se fortalece y cobra importancia, a nivel de PNN y en general de áreas protegidas, es una importante forma de financiación siempre y cuando sea bien llevado y no atente o valla en contravía con los propósitos de conservación de éstas áreas. Además la disponibilidad de pago por el acceso a éstas áreas especiales es alta, dada la belleza paisajística y diversidad ecológica y en general riqueza natural encontrada. Además impulsar el ecoturismo es impulsar el conocimiento y reconocimiento de los parques y en muchos casos impulsar la economía local.

Hay parques como la Reserva Natural Nukak que por sus fines de preservación cultural o el parque Rio Pure, creado con el fin de preservar el territorio de los indígenas Yuri, Arojes o Caraballo, única etnia en aislamiento voluntario del país, en donde la generación de Turismo iría en contravía de los propósitos base de su declaratoria.

²⁴⁰ "Turismo por los Parques Naturales de Colombia" www.Portafolio.com.co, 15 de Junio de 2007



Respecto a las políticas de generación de Ecoturismo, el Departamento Nacional de Planeación a través del documento Conpes, muestra la política de Estado de promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Es así como se ha entregado en concesión los servicios ecoturísticos en : el Parque Amacayacu en el Amazonas a la alianza Aviatur, Decamerón y Cielos Abiertos. El Parque Tayrona en la Sierra Nevada a la alianza de la Cámara de Comercio de Santa Marta, Alnuva y Aviatur. El Parque Gorgona a la alianza Fundación Malpelo, Aviatur y Avia Caribbean. El Parque Los Nevados a la alianza Hotel Termales del Otoño, la Caja de Compensación Familiar de Caldas (Confamiliares), el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales (InfiManizales), el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas (InfiCaldas) y Aviatur.



BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República. *Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2005-2006*.

Guerrero, G. *Clasificación y caracterización de la normatividad, jurisprudencia y doctrina nacional pertinente para la definición de zonas amortiguadoras*. PFI – UAESPNN (sin publicar). Bogotá, 2005.

JARAMILLO, S. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. Publicado en SMOLKA et al, “Recuperación de Plusvalías en América Latina”, Eurelibros. 2001.

Ponce de León, E. *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Bogotá, 2005. 184 p.

Tamayo, R. (compilador) *Reservas Forestales del Orden Nacional*. Ministerio del Medio Ambiente, Dirección de Ecosistemas, Grupo de Bosques. Bogotá (sin publicar) Sin fecha.

UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Alto Fragua – Indiwasi.
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Amacayacu.
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Cahunarí.
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Catatumbo Barí.
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Chingaza
UAESPNN, Plan de Manejo SFF Ciénaga Grande de Santa Marta
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Corales del Rosario
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Cueva de los Guacharos
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN El Cocuy
UAESPNN, Plan de Manejo SFF El Corchal el Mono Hernández
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN El Tuparro
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Ensenada de Utría
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Farallones de Cali
UAESPNN, Plan de Manejo SFF Galeras
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Gorgona
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo SFFF Guaneté
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo SFF Iguaque
UAESPNN, Plan de Manejo SFF Isla de la Corota
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo VP Isla de Salamanca
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN La Paya



UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN La Serranía de Chiribiquete
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Las Hermosas
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Las Orquídeas
UAESPNN, Plan de Manejo SFF Los Colorados
UAESPNN, Plan de Manejo ANU Los Estoraques
UAESPNN, Plan de Manejo SFF Los Flamencos
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Los Katios
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Los Nevados
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Macuira
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo SFF Malpelo
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Munchique
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Nevado del Huila
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Old Providence
UAESPNN, Plan de Manejo SFF Otún Quimbaya
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Paramillo
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Pisba
UAESPNN, Plan de Manejo RN Puinawai
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Puracé
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Rio Puré
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Sanquianga
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Selva de Florencia
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Serranía de la Macarena
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Sierra Nevada de Santa Marta
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Tamá
UAESPNN, Plan de Manejo PNN Tatamá
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Tayrona
UAESPNN, Documento Ejecutivo Plan de Manejo PNN Tinigua



SIGLAS

DL:	Decreto Ley
INDERENA:	Instituto Nacional de los Recursos Renovables Naturales
MAVDT:	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
RN:	Reserva Natural
PNN:	Parque Nacional Natural
SFF:	Santuario de Flora y Fauna
UAESPNN:	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales naturales
VP:	Vía Parque



ANEXO 1

RESOLUCIÓN NÚMERO () DE 2007

por la cual se adopta el procedimiento para el avalúo de los predios ubicados en zona de protección ambiental rural, en cuatro zonas de vida

EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO "AGUSTÍN CODAZZI"

en uso de las facultades legales y de las que le confieren los Decretos 2113 de 1992 y 208 de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 388 de 1997 en su artículo 58 contempla como motivos de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos, entre otros, a la preservación del patrimonio paisajístico y ambiental de interés nacional, regional y local y a la constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

Que la misma Ley en su artículo 61 dispone que el precio de adquisición de los predios que se requieran para el cumplimiento de los motivos de utilidad pública e interés social previstos en la misma, será igual al valor comercial que determine el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en las Lonjas o Asociaciones correspondientes. También señaló que el Gobierno debería expedir un decreto reglamentario, especial sobre avalúos, fijando normas y procedimientos para la elaboración de los mismos.

Que para cumplir el mandato legal citado anteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1420 de 1998, por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 27 de Decreto –Ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84, y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto Ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.

Que el Decreto 1420 de 1998 no desarrolló claramente un procedimiento para el avalúo de predios ubicados en zonas de protección ambiental rural, y que con ello se corre el riesgo de encontrar disparidad de criterios y apreciaciones sobre inmuebles que desde el punto de vista ambiental puedan tener características similares.



Que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten a los acueductos municipales y distritales, y exige a los departamentos y municipios la adquisición de los predios ubicados en estas áreas.

Que la Ley 99 de 1993 remite a las normas sobre reforma urbana y rural, la adquisición de predios por motivo de ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables; la declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales y la ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.

Que el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 establece que para el procedimiento de negociación directa y voluntaria, así como el de expropiación de los predios por motivo de ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables; la declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales y la ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación, se aplicarán las normas vigentes sobre reforma agraria para predios rurales y sobre reforma urbana para predios urbanos.

Que resulta de suma importancia que las personas que se encarguen de realizar los avalúos correspondientes a predios ubicados en zona de protección ambiental rural, cuenten con procedimientos unificados y claros para su ejecución.

RESUELVE:

ARTICULO 1o. Las disposiciones contenidas en la presente Resolución tienen por objeto adoptar el procedimiento para la elaboración de los avalúos comerciales de los bienes inmuebles ubicados en suelo de protección ambiental rural, en las siguientes zonas de vida:

Zona A: bosque seco montano bajo

Zona B: bosque húmedo y muy húmedo montano bajo

Zona C: bosque húmedo a pluvial montano

Zona D: páramo (subpáramo, páramo y superpáramo)

ARTICULO 2o. De conformidad con lo señalado en el Decreto 1420 de 1998, se entiende por valor comercial de un inmueble ubicado en suelo de protección ambiental, como el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.



ARTÍCULO 3º. La determinación del valor comercial de los inmuebles ubicados en suelos de protección ambiental, se determinará a través de avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces, o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar en donde se ubiquen los bienes objeto de valoración, siempre y cuando cuenten con expertos en avalúos ambientales y/o con profesionales con formación específica para el tema.

ARTÍCULO 4º. Para la realización de avalúos comerciales de predios ubicados en suelo de protección ambiental rural, en las zonas de vida mencionadas en el artículo 1º se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

1. Para determinar el valor agrícola o rural se aplicarán los métodos comparativo o de mercado y/o la rentabilidad agropecuaria, utilizando la metodología establecida en la Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o aquella que la modifique o sustituya en cuanto hace relación con los predios rurales. El valor comercial determinado de esta forma, constituye el valor mínimo que debe definir el evaluador para dicho predio.
2. Plusvalor Ambiental: El plusvalor ambiental de un predio ubicado en suelo de protección ambiental rural en las zonas de vida mencionadas en el artículo 1 de esta resolución, corresponderá al resultado de la aplicación de la tabla de ponderación de atributos ambientales. Esta tabla califica el estado de conservación del aspecto ambiental del predio en una escala que va de uno (1) a cien (100) puntos.

La puntuación final del predio fijará el porcentaje adicional que se pagará por el predio rural protegido, a partir del Valor Agrícola o Rural determinado como costo de oportunidad. Si el suelo carece de valor ambiental o ha sido intervenido, no se considerará plusvalor ambiental, y sólo tendrá reconocimiento como valor agrícola o rural.

El evaluador al definir el valor ambiental del predio deberá conocer los parámetros ecológicos, biológicos y ambientales. Se aplicarán para el efecto las tablas de puntuación que se encuentran anexas y hacen parte de la presente resolución, cuyos parámetros de aplicación son los siguientes:

ZONAS DE VIDA

Zona A: bosque seco montano bajo

Zona B: bosque húmedo y muy húmedo montano bajo

Zona C: bosque húmedo a pluvial montano

Zona D: páramo (subpáramo, páramo y superpáramo)



Criterios que Generan Plusvalor:

- Topología y corología
- Características de la cobertura
- Biodiversidad
- Recurso hídrico.

Se considera que el deterioro ambiental causado por la ausencia de cobertura vegetal es un criterio que resta valor.

Los cinco criterios de este numeral 2.1 constan de 8 indicadores, y entre 20 y 30 verificadores con puntaje para cada una de las cuatro zonas de vida relacionadas anteriormente.

El evaluador deberá consultar las tablas del anexo para identificar el porcentaje de plusvalor o de menor valor por el deterioro.

CRITERIOS	A	B	C	D
Topología y Corología	40	35	30	30
Características de la cobertura	25	20	20	10
Biodiversidad	20	15	15	25
Recurso hídrico	15	30	35	35
TOTAL	100	100	100	100
Deterioro ambiental (-)	25	30	30	35

Indicadores para cada Criterio:

Topología y Corología	Conectividad Dimensionalidad Representatividad
Características de la cobertura	Desarrollo estructural
Biodiversidad	Flora de interés Fauna de interés
Recurso hídrico	Condiciones de la fuerza hídrica
Deterioro ambiental (-)	Indicadores de deterioro ambiental



Los verificadores que se aplican a los precedentes 8 indicadores, se encuentran en las tablas del anexo que hace parte integral de la presente Resolución.

PARÁGRAFO. La puntuación ambiental final del predio (sumados los cuatro criterios que dan plusvalor y restado el criterio que da menor valor – deterioro ambiental-) será de cero (0) a cien (100) puntos.

En consecuencia, el valor comercial de un predio ubicado en suelo de protección ambiental rural, en las zonas de vida de que trata la presente providencia, será el valor agrícola o rural incrementado en un porcentaje igual a la puntuación ambiental final del predio. De tal forma que los avalúos comerciales de los predios en las condiciones previstas en esta resolución podrán oscilar entre el valor agrícola o rural y hasta el doble de este valor, cuando obtiene la máxima puntuación ambiental final porque su estado de conservación ambiental es total o absoluta y no ha sido intervenido.

ARTÍCULO 5º La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.
Dada en Bogotá D.C., a

IVÁN DARIO GÓMEZ GUZMÁN
Director General