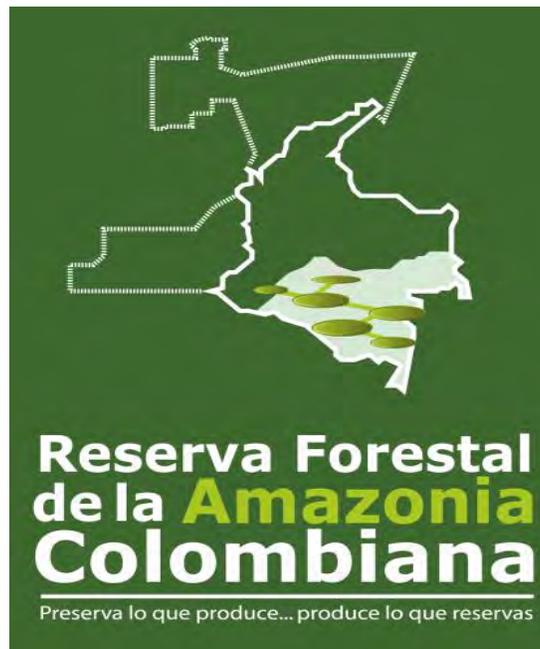




**Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible**

República de Colombia

Zonificación ambiental y ordenamiento de la reserva forestal de la Amazonia, creada mediante la Ley 2ª de 1959, en departamentos de Putumayo, Cauca, Nariño y Meta



Informe final

Volumen VII

Propuesta de zonificación y ordenamiento ambiental

Bogotá D.C. Noviembre de 2012



**Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible**
República de Colombia



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana

Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16, Tel: (8)5925481/5925479–Tele fax
(8)5928171 Leticia–Amazonas

Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS SINCHI

LUZ MARINA MANTILLA CÁRDENAS
Directora General

ROSARIO PIÑERES VERGARA
Subdirectora Administrativa y Financiera

URIEL GONZALO MURCIA GARCÍA
Coordinador de Programa de Investigación

CÍTESE COMO:

SINCHI, 2012. Zonificación ambiental y ordenamiento de la reserva forestal de la Amazonia, creada mediante la Ley 2da de 1959, en los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca y Meta. Informe Final del convenio 185 de 2011. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI. Grupo de Gestión de Información Ambiental y Zonificación del Territorio: Amazonia Colombiana - GIAZT. Bogotá, D. C.

© Noviembre de 2012, Colombia.



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana

Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16, Tel: (8)5925481/5925479—Tele fax
(8)5928171 Leticia—Amazonas

Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co



**Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible**
República de Colombia



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana

Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16, Tel: (8)5925481/5925479–Tele fax
(8)5928171 Leticia–Amazonas

Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co

Convenio 185 de 2011 especial de cooperación científica y tecnológica suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas –SINCHI- para desarrollar la tercera etapa del proceso de zonificación ambiental y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonia, creada mediante la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Putumayo, Cauca, Nariño y Meta.

Equipo técnico

Andrés Felipe Arango Guevara	Componente físico: Geología
Bernardo Betancourth Parra	Componente socialización
Alexander Villamizar Hernández	Componente Hidrología
Camilo Ernesto Cadena Candela	Componente Predial
Carlos Hernando Rodríguez León	Socialización y coordinación trabajo de campo
Deyanira Esperanza Vanegas Reyes	Coordinación y ordenamiento ambiental del territorio
Esther Yureimy Gutiérrez Mora	Componente social, económico e institucional
Giovanni Alexis Yanquen Martínez	Apoyo componente predial
Harold Yovany Enciso Pérez	Apoyo componente SIG
Henry Omar Castellanos	Apoyo análisis de datos
Herón José Romero Martínez	Apoyo componente fauna
Javier Orlando Alvarado Jiménez	Componente socialización resultados fase I-II
José del Carmen Riaño Guzmán	Apoyo componente económico
Julián Enciso Pérez	Apoyo componente SIG
Laura Isabel Mesa Castellanos	Componente biótico: Vegetación
Manuela Moncayo Agudelo	Apoyo socialización resultados fase I-II
Moises Rodrigo Mazabel Pinzón	Componente Jurídico
Natalia Atuesta Dimian	Componente biótico: Fauna
Nelson Yesid Hernández Vanegas	Apoyo socialización resultados fase I-II
Ramiro Ocampo Gutiérrez	Componente suelo
Uriel Gonzalo Murcia García	Director general del proyecto
Vanessa Ospina Mesa	Apoyo componente biótico: Flora
Andrea Henao	Apoyo Coordinación

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	7
2	ELEMENTOS, VARIABLES Y CRITERIOS O IMPLICACIONES EN LOS ASPECTOS JURÍDICOS- NORMATIVOS A CONSIDERAR DENTRO DEL PROCESO DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL	7
3.	RESULTADOS DEL ESTUDIO JURÍDICO	10
3.1.	CONTEXTUALIZACIÓN	10
3.2.	LA VIGENCIA NORMATIVA	11
3.3.	EL TRASLAPAMIENTO ENTRE LAS ÁREAS	11
3.4.	LAS FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL Y LA CLÁUSULA DE PREVALENCIA	15
3.5.	LOS BIENES DEL ESTADO Y LA RESERVA FORESTAL: EL DEBATE SOBRE SI LA RESERVA FORESTAL ES UN BIEN BALDÍO	17
4.1.	ANTECEDENTES	22
4.2.	PLANTEAMIENTO	22
4.3.	RESULTADOS	23
6.1.	SOLICITUDES Y CONTRATOS	40
6.2.	LA SUSPENSIÓN DE LAS SUSTRACCIONES	42
7.	ANEXOS	43
7.1.	ANEXO 1. LA VIGENCIA NORMATIVA	43

1 INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene la compilación de la revisión de los diferentes instrumentos normativos existentes que, de una u otra manera, tienen injerencia sobre la Reserva Forestal de la Amazonia – RFA y que sustentan la propuesta de zonificación y ordenamiento ambiental de la RFA en los departamentos de Putumayo, Cauca, Nariño y Meta.

2 ELEMENTOS, VARIABLES Y CRITERIOS O IMPLICACIONES EN LOS ASPECTOS JURÍDICOS-NORMATIVOS A CONSIDERAR DENTRO DEL PROCESO DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL

El ordenamiento jurídico colombiano, obliga a considerar dentro del proceso de zonificación y ordenamiento ambiental, principios, normas¹ y jurisprudencia de diverso orden, tanto sustancial como procesal y nacional como internacional, que prohíbe o permite un manejo adecuado de las condiciones que integran la unidad de ordenamiento seleccionada.

En este inmenso maremágnum de implicaciones jurídicas, es posible construir un camino breve que agrupa las diferentes vías por las cuales se llega a la zonificación ambiental: inicia con la definición, el imperativo legal de la zonificación, la regulación del SINAP, los requisitos para constituir nuevas áreas protegidas, los efectos jurídicos de la reserva forestal, la situación legal de las personas asentadas en la reserva forestal y la participación de la comunidad durante todo el proceso.

El Decreto 622 de 1977 entendía por zonificación, aquella subdivisión con fines de manejo de las diferentes áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales - PNN, que se planifica y se determina de acuerdo con los fines y características naturales de la respectiva área, para su adecuada administración y para el cumplimiento de los objetivos, de modo que garantice su perpetuidad (art. 5). Así mismo, se declaraba desde esa época, que no era incompatible la declaración de un PNN con la constitución de un resguardo indígena (art. 7), por lo que mucho menos son incompatibles los resguardos con la reserva forestal, dado que ésta tiene un estatus de protección y manejo, menos restringido que los PNN.

Se trata entonces de encontrar cuales son los elementos homogéneos que presenta esta región, a fin de poder facilitar su manejo, y de contera, garantizar los objetivos de conservación y desarrollo sostenible de la reserva forestal, que bien puede basarse sobre la zonas definidas en el Código de los Recursos Naturales Renovables o en el reglamento del SINAP, hasta tanto no se reglamente integralmente la Ley 2da de 1959.

De otra parte, la Ley 99 de 1993 al precisar las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, en su Artículo 5, numeral 12, le atribuyó la facultad de expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y fijar las pautas generales y manejo de las cuencas y áreas de manejo especial. La Ley 1382 de 2010 establece en el parágrafo 2 del Artículo 34, que el

¹ Vid. Supra: “Compilación y análisis de la información jurídica relacionada con la Reserva Forestal de la Amazonia”, un recorrido desde 1825 a 2010.

MADS deberá llevar a cabo (hasta el 2015) la redelimitación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959, en cuanto a cuáles son protectoras y cuáles no, por lo que es importante que en la zonificación se tengan en cuenta no solo los plazos, sino los criterios de protección y de producción sostenible, que es el marco que fija la Ley 2da de 1959, cuando se refiere a la conservación y a la economía forestal.

El otro aspecto a considerar, es el procedimiento y los requisitos para la declaratoria de nuevas áreas protegidas fijados en el Decreto 2372 de 2010, y la regulación de manejo que viene prevista desde el Código de los Recursos Naturales Renovables (Decreto-Ley 2811/74) a las zonas de protección, protección - producción y producción, pues de acuerdo a las condiciones homogéneas, las variables físicas, socioeconómicas y usos potenciales, la zonificación lleva implícita -como mínimo- tales categorías, que encuentran un desarrollo legal ya consolidado.

Muy distinto de la zonas de amortiguación, que a pesar de estar previstas en la misma legislación, su desarrollo permanece todavía en ciernes, solo el Artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, señala que el ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas.

Continúa el texto reglamentario caracterizando que el ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presente por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los **procesos ecológicos relacionados. Y asigna a las CAR's la obligación de tener en cuenta esta función amortiguadora como determinante ambiental de la Ley 388 de 1997.**

Ahora bien, si como producto de la investigación se recomienda la creación de nuevas áreas protegidas públicas - como parques naturales, reservas forestales protectoras, distritos de manejo integrado, de conservación de suelos o áreas de recreación – o privadas, como las reservas naturales de la sociedad civil, el procedimiento para su declaratoria (salvo estas últimas), exige un concepto previo de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y del instituto de investigación regional respectivo, la consulta previa a las comunidades indígenas o afrodescendientes que se puedan ver afectadas directamente y verificar ésta con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Respecto de los efectos jurídicos que el establecimiento por Ley, de la reserva forestal de la Amazonia, supuso sobre los bienes que se encuentran dentro de sus límites, cabe recordar los siguientes: Salen del **“comercio normal” los bienes ubicados en ella:** se establece la prohibición de adjudicar baldíos en Parques Naturales, en Reserva forestal y en territorio indígenas ubicados en ZRF (art. 7 Ley 2da/59, art. 209 Decreto 2811/74; numeral 11 del art. 19 del Decreto 1745/95); se afecta el uso y goce de la propiedad, si la tienen (art. 33 Decreto 2372/2010). la regla general es la prohibición de adelantar explotación en tales zonas (Ley 2da/59 –Consejo de Estado); se restringe el aprovechamiento de los bosques hasta tanto no se efectúe a través de técnicas silvícolas (art. 2, Decreto 877/76); Se establece la obligación de conservar la cobertura boscosa (Decreto 1449 de 1977); debe garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques (art. 2, Acuerdo 029/75 Inderena); La construcción de obras de infraestructura como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requieren *licencia previa*; Se somete a unos planes de manejo (POF) de la propiedad, tenencia o uso de la tierra; Las

autoridades pueden y deben fijar las normas para su uso, protección, recuperación etc. (art. 9 Ley 2/59); Es obligatorio efectuar la zonificación y delimitación de la Reserva Forestal (Ley 1382/2010); Las Reservas Forestales son determinantes ambientales de los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial - POT/EOT (Ley 388/97); No se pueden otorgar aprovechamientos únicos (Ley 388/97); Es causal de extinción de dominio infringir normas ambientales y de la reserva forestal que se encuentren en los POT (Ley 160/1994, Decreto 2665/94); Es delito la **Invasión de Reserva Forestales, Parques Naturales...** que se castiga con pena de prisión de 2 a 8 años de cárcel, y multa de 100 a 500 SMLMV (Art.337 Código Penal); La conservación y mejoramiento del ambiente es de utilidad pública e interés social (art. 30 Decreto 2372/2010).

Otro elemento a considerar, es la situación jurídica de los colonos y testaferreros que se encuentran dentro de la RFA y quienes se hallan además, dentro de resguardos indígenas. Tanto unos como otros, se encuentran de manera ilegal porque estos bienes no son adjudicables ni pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio, pero ejercen con ánimo de señor y dueño y explotan los recursos que allí se encuentran, muchas veces amparados con documentos de compraventa privados, que carecen de idoneidad para otorgar la propiedad, pero que aguardan la esperanza de una eventual sustracción y consecuente titulación. Para el caso de los segundos, la situación es más incierta, porque ni siquiera la expectativa de sustraer es plausible, dado que han ingresado a territorios indígenas.

La respuesta -en principio- que establece el sistema jurídico, es la recuperación de esos bienes públicos (Código Nacional de Policía) por vía de las autoridades municipales y de policía, pues se trata de bienes inembargables, inenajenables que deben volver a las manos, usos y administración del Estado, para beneficio de toda la nación. También podría el Incoder, reubicarlos en terrenos que no estén dentro de la reserva forestal y sanear los resguardos (Ley 160/1994). Otra opción es llevar a cabo la sustracción de toda el área, o finalmente, enjuiciar por los delitos de invasión de resguardo y reserva forestal.

Sin embargo, se trata de pensar como compatibilizar los intereses de conservación y desarrollo sostenible en una región que ha sido protagonista de cultivos ilícitos, de conflicto armado y de situación de pobreza, en una exuberante pero frágil, selva. De mirar la ductilidad del derecho como mecanismo de convivencia y cohesión social sobre la base de instrumentos conocidos o reformulados.

Y como quiera que la sustracción de la RFA, ha demostrado ser la vía menos favorable para lograr los objetivos de la Ley y los compromisos internacionales que ha asumido el estado colombiano, porque ha favorecido en esas zonas, la concentración de la tierra, el incremento de la población y de la presión sobre los recursos naturales, la deforestación y la pérdida de biodiversidad, la reducción y contaminación de las aguas, la expansión humana hacia el interior de la reserva forestal, la degradación de los suelos y el desplazamiento, no es una opción a considerar.

Por ello, se plantea como elemento para discusión, el fortalecimiento administrativo y financiero de la reserva forestal, la implementación de contratos de comodato o arrendamiento a mediano plazo, los acuerdos de **manejo colaborativo, la implementación de la "denominación de origen RFA" y en fin, compromisos** multilaterales de la comunidad, las autoridades y el estado en su conjunto, que pueden alcanzarse a través de la expedición de un decreto reglamentario o de un proyecto de Ley, que les reconozca personería jurídica, autonomía y capacidad técnica y financiera a las reservas forestales, defina su estructura interna y haga eficaz su manejo.

Finalmente, hay que considerar el principio de precaución, que permite adoptar medidas de protección, cesación, mitigación del riesgo o amenaza al medio ambiente, ante la ausencia de certeza científica sobre los impactos de determinadas actividades, y que para el caso en particular, permite suplir los vacíos normativos y las contradicciones o aporías que se presentan al interior del sistema jurídico colombiano bajo la égida de este principio.

3. RESULTADOS DEL ESTUDIO JURÍDICO

El estudio jurídico en el presente caso se refiere a dos (2) aspectos:

1. La vigencia normativa y legalidad de las figuras político-administrativas como los entes territoriales existentes en la jurisdicción de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca y Meta (Municipios, resguardos) al igual que corregimientos e inspecciones, entre otros; y,
2. La validez, preponderancia y jerarquía de las diferentes figuras de ordenamiento territorial y/o ambiental que se traslapan con la Reserva Forestal en los departamentos de Cauca, Meta, Nariño y Putumayo: áreas protegidas locales, regionales y nacionales, figuras locales o regionales vigentes de protección, resguardos o reservas indígenas

3.1. CONTEXTUALIZACIÓN

Desde los orígenes del estado colombiano, la cuestión forestal ha permanecido latente como una política pública que tiene asiento legal en diversas instancias gubernamentales, con diferentes propósitos y ámbitos de actuación: iniciando con el Ministerio de Obras Públicas (1910) y el Ministerio de Hacienda (1912) y pasando por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (1936) y sus desaparecidos Incora e Inderena, el Ministerio del Medio Ambiente (1993 - hoy MADS), Incoder (1994), el Ministerio de Minas y Energía (2001), las corporaciones autónomas regionales (1954,1993) y las entidades territoriales (1919,1986,1991).

Esta atribución compartida de competencias ha generado una serie de inercias, transposiciones e incertidumbres entre los sujetos involucrados, las comunidades asentadas sobre las reservas y los inversionistas. Inercias desde el punto de vista de la capacidad estatal para hacer efectiva la reserva sobre una extensión de territorio tan basta como la comprendida entre Amazonas, Caquetá, Guaviare, Huila, Putumayo, Guainía de manera que recupere los bienes ocupados ilegalmente y la ausencia de una reglamentación precisa por más de cincuenta años. Transposiciones e incertidumbres respecto del tratamiento de un mismo espacio geográfico con diferentes regímenes jurídicos: resguardo, parque natural, zona de reserva forestal.

Es cierto que la Ley 99 de 1993 asignó funciones precisas y delimitó esferas jerárquicas entre cada una de las entidades, pero el ejercicio de las competencias por parte de los concejos municipales, las asambleas departamentales y las corporaciones autónomas regionales empezaron a encriptar la situación jurídica del territorio y a discrepar de las posiciones centrales fijadas por el ministerio. Incluso la Corte Constitucional reconoce la función de suprimir áreas de reserva forestal de los parques a las CAR y la niega en relación con el ministerio, siendo la autoridad de mayor jerarquía.

Una vez separadas las funciones, se requiere articular los procesos de ordenamiento, los planes sectoriales y planes de manejo de ecosistemas. En este sentido ahora se corrige esa confusión de funciones que habitó durante mucho tiempo la regulación ambiental, dice la Corte Constitucional (C-534/96) *“ya que el Ministerio de Medio Ambiente dentro de sus funciones tiene el de aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y ejercer sobre ellas la debida inspección y vigilancia²; pueden formular conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, con el Ministerio de Agricultura las políticas de colonización y con el Ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente”*.

3.2. LA VIGENCIA NORMATIVA

Véase (ANEXO 1).

3.3. EL TRASLAPAMIENTO ENTRE LAS ÁREAS

El Artículo 318 de la Constitución habla del municipio y reconoce su división en comunas para su área urbana, y corregimientos para su área rural, determinada por los Concejos municipales mediante acuerdo. La Ley 136 de 1994 en su Artículo 117 se refiere a esta división, pero la división política administrativa del estado colombiano, no se encuentra desarrollada en lo atinente a las regiones, las veredas, a la conformación de los poderes regionales y la ordenación del territorio por cuanto no se ha expedido la Ley de ordenamiento territorial prevista en la Constitución de 1991.

En la actualidad se presentan una serie de cruces y superposiciones de figuras protectoras, político administrativas, y tradicionales sobre un mismo territorio como parques naturales nacionales, resguardos indígenas, reservas forestales, y algunas otras de las categorías de áreas protegidas, con los municipios. Dentro de los municipios se encuentra toda una unidad de administración del territorio rural denominada vereda³, que aunque no existen legalmente con esa denominación o se trata como dice el DANE de

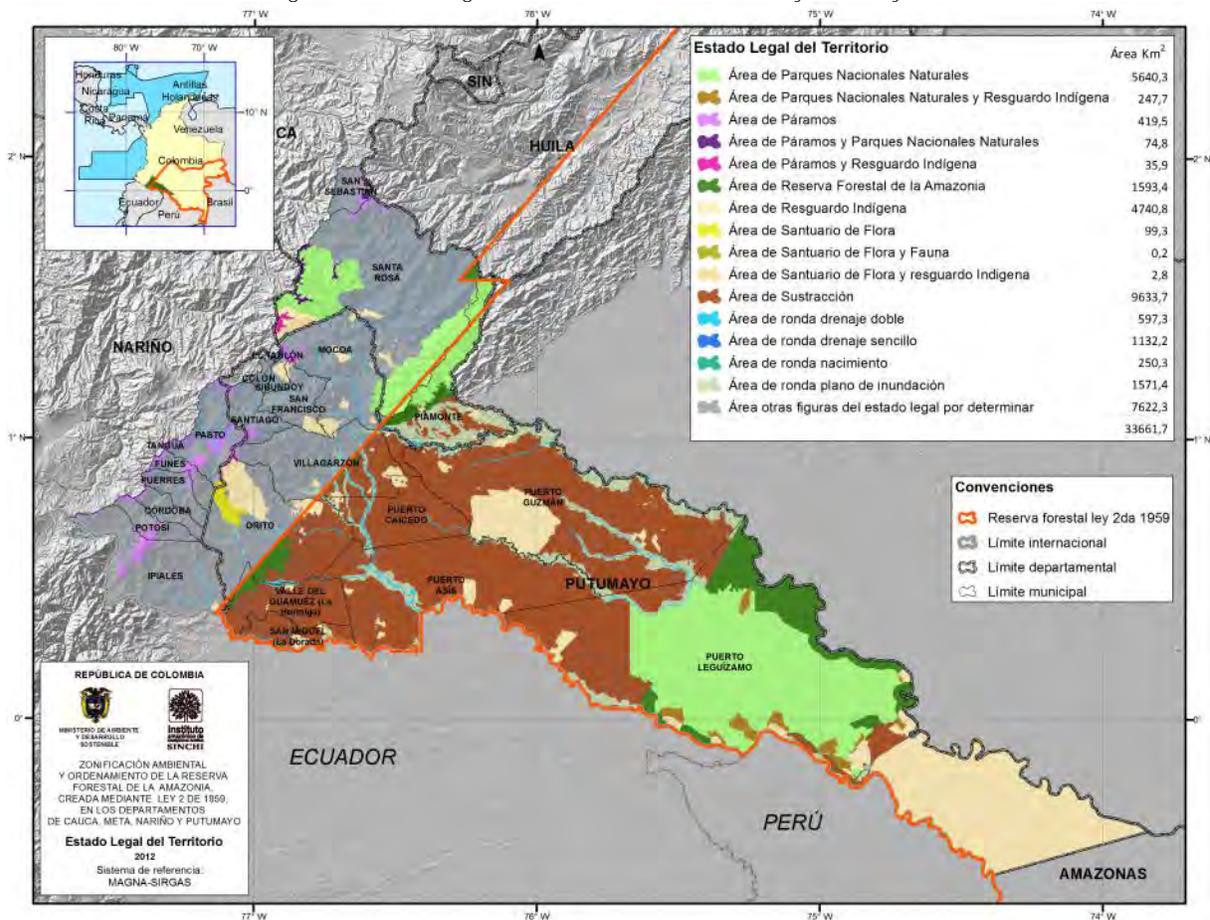
² Numeral 36 del Artículo 5º sobre funciones del Ministerio.

³ Vereda es senda. Los municipios de Colombia dieron lugar para que en la proximidad de esos caminos angostos, se asentara su población rural, En algunas partes la población quedó dispersa, en otras formó caseríos. Los municipios les dieron a las veredas categoría de división territorial de carácter administrativo. Las veredas agrupadas constituyeron corregimientos, unidades municipales equivalentes a inspecciones de policía. La vereda reclama, desde su realidad rural municipal, la tarea de elevarla a la categoría de **unidad básica del desarrollo nacional**”. MENDOZA MORA, Alberto. Vereda: unidad de vida y producción. En <http://www.sogeocol.edu.co/Pildoras/nota67.htm>

asentamientos que no están clasificados como centros poblados, tienen una función organizativa importante en la parte rural, las cuales operan también en el área de la RFA.

Esta situación del territorio de la reserva forestal de la Amazonia en los departamentos de Cauca, Meta, Nariño y Putumayo, permite identificar el área de Reserva de Ley 2da de 1959 todavía vigente, las sustracciones realizadas, la existencia de resguardos indígenas, reservas campesinas, parques naturales nacionales, regionales y locales, santuarios de flora y fauna, Distrito de Manejo Integrado – DMI y el AMEM. En relación con la división político administrativa, el traslape de la reserva, los resguardos, los parques y demás figuras legales se presenta de la siguiente manera (Figura 1):

Figura 1. Estado legal de la RFA en Cauca, Nariño y Putumayo



Fuente: SINCHI, 2012

En el departamento del Putumayo, existen cerca de 452.804 hectáreas constituidas en Parques Nacionales Naturales bajo la jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Tabla 1).

Tabla 1 Natural – Parques Nacionales y Santuarios

Parque Nacional	Norma	Área Norma [ha] *	Área SSIAG [ha] **
La Para	Act. 015 de 12504/1984	422.000	438.000
Cimbebas	Res. 1311 de 12307/2007	97.190	1.596
Santuario de Flora y Plantas Medicinales Orito Ingláide	Res. 0984 de 1606/2008	10.201	50

*Área total según norma de creación; ** Área departamental según SSIAG CORPOAMAZONIA

Fuente: Resoluciones y Acuerdos del INDERENA y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Adicionalmente en el departamento de Putumayo se han constituido 66 resguardos y reservas indígenas que cubren un área aproximada de 468.024,4 ha., según sus normas de creación.

Existen tres (3) zonas forestales protectoras productoras ordenadas por Corpoamazonia para promover y desarrollar la cultura del aprovechamiento sostenible de los recursos, a través de procesos silviculturales, que garanticen el uso integral de los bosques, la reinversión en el mantenimiento y el manejo de los mismos, y la promoción y establecimiento de empresas transformadoras en la región, para agregar valor a los productos derivados, tanto de la madera como del bosque en general.

El área denominada Mecaya Sencella se localiza en mayor proporción sobre la unidad de Llanura amazónica, en área de influencia de los ríos Mecaya y Sencella y en menor proporción sobre la unidad de Piedemonte; cubre un área aproximada de 676.473 ha, pertenecientes a los municipios de Puerto Guzmán, Puerto Asís, Puerto Leguízamo, Puerto Caicedo, Villagarzón y Mocoa.

El área denominada Orito se localiza principalmente sobre la unidad de Piedemonte y cuenta con un área aproximada de 103.412 ha, pertenecientes al municipio de Orito.

El área denominada Cuenca alta del río San Juan, es un área con énfasis en la protección, se localiza sobre la unidad de Cordillera y cuenta con un área aproximada de 15.176 ha, pertenecientes a los municipios de Villagarzón, Orito y San Francisco.

En relación con el departamento del Meta, la situación es común en cuanto a que igualmente posee resguardos indígenas reconocidos desde 1915, que son anteriores a la declaratoria de la Ley 2da de 1959, y otros de 1996. El departamento cuenta con tres (3) reservas forestales protectoras: quebrada Honda y los de los Cerros Parrado y Buque. Pero cabe observar que en el departamento del Meta la Reserva Forestal de la Amazonia ha quedado traslapada con el Área de Manejo Especial de La Macarena - AMEM, pues el Artículo 8 del Decreto 1989 de 1989, establece que el AMEM está integrado por: a) El Parque Natural Nacional Sierra de La Macarena; b) El Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales de La Macarena; c) El Parque Natural Nacional Tinigua; El Distrito de Manejo Integrado Ariari – Guayabero; y los Parques Nacionales Nacionales Picachos y Sumapaz, en la jurisdicción del departamento del Meta, de modo que los límites fijados en el AMEM cobijan la superficie de la RFA en el Meta.

Como se superponen dos (2) condiciones sobre una misma geografía (RFA y AMEM: DMI-PNN), el criterio de la prevalencia de la categoría de mayor protección resulta aquí aplicable, pues obedecen a las singularidades que tiene la Sierra de La Macarena por su carácter excepcional y único, que ameritan un trato especial,

Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana

Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16, Tel: (8)5925481/5925479–Tele fax

(8)5928171 Leticia–Amazonas

Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá

www.sinchi.org.co

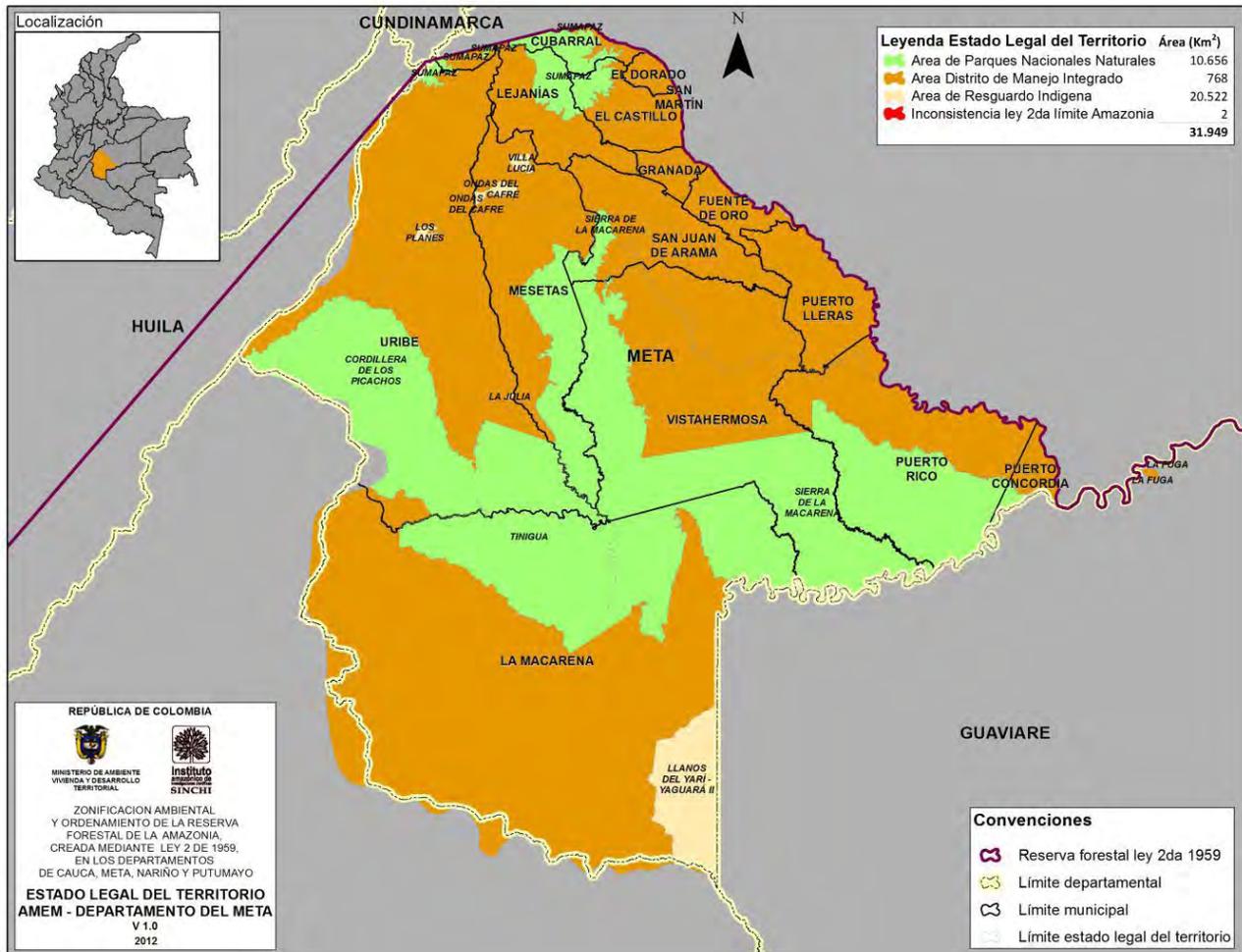
amplio e interdependiente con las áreas que la circundan, de allí que cuando el legislador de 1989 faculta al gobierno para fijar los límites de la Reserva, este declara un área *sui generis* compuesta por Parques Naturales y Distritos de Manejo Integrado.

Y tiene a su favor por un lado, el antecedente de 1948, es decir que la Reserva de La Macarena fue creada con anterioridad a la Reserva Forestal de la Amazonia y siempre se ha entendido como una zona de un alto valor biológico y científico, monumento nacional y reserva mundial, por lo que goza de un *estatus* de protección previo y especial. Solo de manera residual se podrían aplicar las consecuencias jurídicas del tratamiento de esa área como Reserva Forestal, pues en el caso de los parques naturales que la conforman sus zonas tienen mayor protección, mientras que los DMI son más laxos, así en los parques naturales están prohibidas actividades de producción pero en los DMI se permiten las de producción sostenible, por lo que en aquellas zonas que quedan por fuera del AMEM pero que hacen parte de la RFA se aplicarán las normas generales y si se llegan a suprimir los DMI, vuelven estos territorios al régimen supletivo de reserva forestal, hasta que esta no sea sustraída. Y por otro, la norma posterior, esto es que prevalece sobre la anterior (Artículo 4 de la Ley 153 de 1887): que el Decreto 1989 de 1989 al ser posterior a la Ley 2da de 1959, debe tener rango de Ley por haber sido expedido en cumplimiento de una Ley de autorización aprobada por el congreso, prevalece sobre la Ley 2da de 1959 en lo que la contravenga.

Finalmente, el Decreto 2372 de 2010 habla de la homologación de categorías, pero como se trata de unas figuras que estaban previas, siguen rigiéndose por su propias directrices ya que el decreto las salvaguarda. Sin embargo, cuando el Artículo final del Decreto 2372/2010 dispone que deroga especialmente el Decreto 1974 de 1989 que regula los DMI, la pregunta es si esta derogación expresa cobija al AMEM o Decreto 1989 de 1989, pues en él se establecen los DMI de La Macarena y Ariari Guayabero acudiendo a la figura del DMI consagrada en el Artículo 309 del Código de los Recursos Naturales Renovables, y que al desaparecer sus reglas generales, desaparece la regla especial. La respuesta jurídica es que la derogación del Decreto 2372/2010 no cobija al AMEM por cuanto se refiere exclusivamente a los DMI del Decreto 1974/1989, por cuanto está derogando la regulación que hace el Ejecutivo sobre las propias normas que él estableció, es decir, que el ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno se circunscribe a su propio ámbito de regulación y no al que ejerció por delegación o mandato legal, pues no podría derogar el Decreto 1989/1989 porque éste se expidió con base en una Ley habilitante (Ley de 1989) cuyo contenido y oportunidad ya ejerció y por tanto, ya precluyó la posibilidad de volver a ejercer esa facultad. Al contrario, el Decreto 1974/1989 se expide en ejercicio de la potestad reglamentaria genérica, la misma que vuelve a usar para expedir el Decreto 2372 de 2010, y al ser se igual naturaleza, produce el efecto jurídico de la derogatoria de sus propios actos.

A continuación se representa gráficamente esta situación (Figura 2):

Figura 2. Superposición AMEM y RFA en el Meta



Fuente: SINCHI, 2012

3.4. LAS FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL Y LA CLÁUSULA DE PREVALENCIA

La situación respecto de las fuentes de derecho que se presentan en relación con la RFA, es también la de la complejidad de fuentes, ya que se son múltiples, de diverso orden, origen y jerarquía.

El esquema tradicional de distinguir entre fuentes principales y fuentes complementarias, evidencia esta situación de complejidad jurídica, pues como fuentes principales tenemos: los Tratados ratificados por Colombia, las normas, principios y doctrina constitucional*, la Leyes nacionales* y decisiones comunitarias (Comunidad Andina - CAN), los Decretos con Fuerza de Ley, los Decretos Reglamentarios, las Resoluciones

de Autoridad Nacional, Acuerdos de Autoridad Regional, Ordenanzas y Resoluciones departamentales, Acuerdos municipales (POT, EOT, PLN), Planes de vida (comunidades indígenas). Y como complementarias: la jurisprudencia, doctrina, la (Costumbre), los Principios del Derecho (Generales y Ambientales).

Adicionalmente, el Artículo 19 del Decreto 2372 de 2010 estipula que las reservas de áreas protegidas, son determinantes ambientales y por lo tanto, normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas en los POT. Además no hay que olvidar que los principios que rigen las funciones ambientales por parte de las entidades territoriales son: armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, establecidos en el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Los ámbitos de validez jurídica con los cuales encontrar el derecho aplicable, son los ámbitos material, espacial, temporal y subjetivo. Se trata en consecuencia de conjugar estos ámbitos para ir precisando entre todas estas fuentes como se complementan, se superponen o se excluyen entre ellos. Así por ejemplo, el material se refiere a las conductas o contenido regulado en las disposiciones que se hallan en el sistema jurídico del cual extraemos la norma precisa para el caso. El espacial alude al territorio en el que tiene validez la fuente jurídica; el temporal a la vigencia, retroactividad o ultra actividad de la legislación que afecta la reserva forestal; y el subjetivo a los sujetos involucrados, para saber si están sometidos o no a su contenido, como por ejemplo, la autonomía que se les reconoce a las autoridades tradicionales indígenas frente a los demás asociados.

Los criterios en virtud de los cuales se resuelve el amalgamamiento son de orden legal y principalista dado que el Decreto 2372 de 2010 acude al procedimiento de homologación para fijar un único régimen aplicable, y establece la presunción de ciertas figuras protectoras mientras se lleva a cabo la homologación. En este orden de ideas, clasifica siete (7) categorías de áreas protegidas: 1. Las del sistema de Parque Nacionales Naturales, 2. Las Reservas Forestales Protectoras, 3. Los Parques Nacionales Regionales, 4. Los Distritos de Manejo Integrado, 5. Los Distritos de Conservación de Suelos, 6. Las Áreas de Recreación, 7. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil; a cada una de éstas se les debe asimilar las otras formas de protección legal, para dejar un solo régimen a diferentes territorios o zonas.

Respecto de los principios, se distingue entre la forma de organización jurídico-política y el régimen ambiental bajo el entendido de la complementariedad, coexistencia y prevalencia de las normas ambientales. Por ello, la Corte Constitucional ha señalado que los resguardos indígenas no son incompatibles con la protección ambiental y se distingue la autonomía y jurisdicción indígena para hacerla prevalecer solo respecto de su organización, regulación social y forma de resolución de conflictos de acuerdo con sus cosmovisiones y tradiciones, más nunca sobre los preceptos ambientales y constitucionales.

El otro principio orientador es precisamente que la categoría de mayor protección prevalece sobre la de menor protección, esto es, que de las diversas figuras en que se encuentra sometida un área se debe dar prelación a aquella que mayor estatus de salvaguarda ambiental concede.

De acuerdo con el Decreto 1745 de 1995, no se requiere efectuar sustracción de la ZRF para los resguardos y los territorios reconocidos a las comunidades negras por cuanto también son objeto de conservación.

Algunos autores consideran que “Si los indígenas van de la mano con la conservación, no vemos incompatibilidad de intereses entre los resguardos y los parques”⁴ el fundamento además se encuentra en el Artículo 7 del Decreto 622 de 1977. En efecto, dicho decreto establece que no es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena. En casos de superposición de **ambas figuras** “deberá establecerse un régimen especial en beneficio de la población indígena, de acuerdo con el cual se respetara la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatible con los objetivos del sistemas señalados en el área respectiva”

Aun cuando Reserva indígena y Resguardo indígena no son lo mismo puesto que en las primeras, la comunidad indígena tiene un derecho al uso y usufructo con exclusión de terceros sobre un terreno baldío y en los segundo la comunidad indígena goza del derecho de propiedad colectiva sobre el territorio⁵, hay quienes consideran que con la conversión de las reservas indígenas en resguardos el traslape se agudiza porque al tener la propiedad sobre el territorio, no tendrían las limitaciones e incluso que podría tener la propiedad sobre los recursos. Como la propiedad de los indígenas sobre los recursos estaría condicionada por su función social y ecológica y por los fines de interés general que han sido asignados al área del sistema respectiva, tal prevención puede resolverse en su favor.

3.5. LOS BIENES DEL ESTADO Y LA RESERVA FORESTAL: EL DEBATE SOBRE SI LA RESERVA FORESTAL ES UN BIEN BALDÍO

Durante los últimos años ha resurgido la pretensión de acabar los problemas sobre la alta concentración de la tierra en pocas manos y el desplazamiento forzado que presenta nuestro país, y a modo de reforma agraria, proceder a titular el ingente territorio del estado colombiano que se encuentra amparado bajo la reserva forestal a esas familias que hacen parte de la estadística de desplazados. Ejemplo de esto, es la iniciativa financiada por Acción Social en el año 2009, conocido como Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada que comenzó con una caracterización de la reserva forestal creada por la Ley 2da de 1959; posteriormente en los Consejos de gobierno locales se reivindicaba por los líderes y autoridades veredales, la posibilidad de sustraer esos territorios y proceder a titularselos a los ocupantes, por lo que se ha suscitado de nuevo una confusión acerca de la naturaleza de los bienes del estado y su afectación por el legislador, de modo que se apela a que dichos bienes son primordialmente baldíos porque pertenecen al Estado, pero no tienen dueño conocido y que en cumplimiento del Artículo 58 de la Constitución se hace necesario incentivar el acceso a la propiedad.

La tesis jurídica que sostenemos es que el área cobijada como Reserva Forestal de la Amazonia es un espacio geográficamente delimitado que pertenece al Estado colombiano sobre el cual ejerce un dominio inminente, que al ser reservado por el legislador no puede ser adjudicado y que por tanto, no es un bien baldío.

⁴ Mebarak, José y Jiménez, Marcela. La naturaleza jurídica de las áreas del sistema nacional de parques nacionales naturales de Colombia. En AAVV. Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2000. P. 196.

⁵ Ibídem, pág. 195.

Distinto es que sea sustraído un área inmensa (pero solo puede proceder por las causales legales y con el procedimiento reglado para que pueda ser levantada su reserva y con ello, iniciar la actividad para la cual se sustrajo con la condición de que si no se cumple será revertida) o que se proceda por una nueva Ley, a dar una destinación diferente a dichos territorios. En ambos casos, diferentes estudios han sido claros en demostrar tanto que por la clase de suelos y lo frágil de sus ecosistemas, estos no son aptos para la agricultura, la ganadería, la explotación minera, petrolera, y que proceder a una titulación de la Amazonia colombiana sólo conllevaría al desconocimiento de los compromisos internacionales, una mayor concentración de la tierra, problemas sociales, la destrucción de este ecosistema con las consecuencias más nefastas para todo el planeta. Pero además, porque los problemas de desplazamiento y de concentración de la tierra se resuelven en otros escenarios donde la misma es la más productiva, pues no tiene caso titular suelos que en dos (2) años ya son infértiles, convirtiendo desplazados sin tierra útil en propietarios, propietarios de pobreza y miseria.

Para sustentar la cuestión de los baldíos, se puede recurrir a la sentencia C-595 de 1995, de la Corte Constitucional que recoge el concepto: Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la Ley.

“Corresponde al legislador regular lo relativo a la adjudicación de tierras baldías y, en consecuencia, bien podía consagrar la ocupación previa como requisito indispensable para obtenerla, sin violar precepto constitucional alguno. Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles.

Los baldíos han sido catalogados como bienes de dominio público; sin embargo, tanto en el marco de la doctrina como en el de la legislación, a ese tipo de inmuebles se les ha otorgado en dicha clasificación, una índole jurídica especial, cual es la de "bienes fiscales adjudicables" cuyo destino es "el de ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupan, ya que es el Estado el que ostenta su titularidad con tal fin, siempre y cuando, no sobra repetirlo, se den los requisitos exigidos por la Ley para ello".

En efecto, el Artículo 102 del Ordenamiento Superior al prescribir que: *"El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"* está consagrando no sólo el llamado "dominio eminente", que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues *"no es titular del territorio en el sentido de ser 'dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte"*.

Los bienes del Estado pueden ser: de dominio público o de dominio privado. Los bienes de dominio público se caracterizan porque su uso es público o están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales; los de dominio privado se equiparan a los de los particulares. Sólo la Ley puede determinar cuáles bienes son de dominio público y cuáles de dominio privado.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 674 del Código Civil "*Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio.*"

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales".

El Artículo 675 del mismo Código, se refiere a los baldíos y es así como prescribe: "*Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.*"

La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en:

- 1.- Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.
- 2.- Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes.
- 3.- Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la Ley.

En este orden de ideas no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la Ley.

En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes (C-060/93).

Y en sentencia anterior (T-566/92) se había referido a este mismo asunto así: "*Son del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables de conformidad con el Artículo 332 de la Constitución Política, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético (C.P. art. 102), así como los bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares (CP. Art. 58).*"

El Artículo 102 de la Constitución al referirse al territorio y a 'los bienes públicos que de él forman parte', para señalar que pertenecen a la 'Nación', consagra el llamado dominio eminente: el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser 'dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él.

Marienhoff distingue el 'dominio eminente' del dominio público', así: "*El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de*

los particulares o administrados. El dominio público, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado".

"Los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados baldíos... Se denomina bien baldío el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño".

De otra parte, el Constituyente en el Artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confiere amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con terrenos baldíos, concretamente para "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías"; potestad que debe ejercer respetando lo dispuesto en el Artículo 55 transitorio, en el que ordena expedir dentro de los dos (2) años siguientes a la vigencia de la Constitución "una Ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma Ley", dejando claramente definido que "la propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la Ley".

Considera el demandante que las normas acusadas son inexecutableas pues a la luz de la Constitución vigente no es posible consagrar la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, criterio que no comparte la Corte porque, en contra de lo que se afirma, existe disposición expresa que permite al legislador asignarles tal atributo, cual es el Artículo 63 superior, que textualmente reza: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables" (destaca la Corte). En consecuencia, no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación."

En relación con la adjudicación de los baldíos, la misma corporación precisó los requisitos y los titulares:

"Requisitos para tener derecho a la adjudicación de un bien baldío

El legislador, como ya se ha expresado, está plenamente facultado por el Constituyente (art. 150-18) para expedir normas sobre la apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías, y en desarrollo de ella reguló la forma como se adquiere la propiedad de las mismas, el mecanismo de la adjudicación y los procedimientos a seguir en cada caso. Obsérvese cómo la misma norma constitucional alude a la figura de la adjudicación de baldíos.

Las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley vigente -160 de 1994-, a saber:

1. haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años;
2. haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior;
3. que la explotación que se ha adelantado en dichos predios corresponda a la aptitud del suelo, establecida por el INCORA en la inspección ocular. Y

4. que el solicitante no sea propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.

En otras palabras, los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la Ley.

Quiénes pueden ser sujetos de adjudicación de tierras baldías

Al tenor de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 los terrenos baldíos podrán ser adjudicados a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (art. 65); a las entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la Ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación; y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la Ley (art. 69).

A quiénes no se puede adjudicar terrenos baldíos

Según la Ley precitada se prohíbe hacer adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, con excepción de las empresas especializadas del sector agropecuario a que se refiere el capítulo XIII de la misma Ley. Tampoco podrán titularse dichas tierras a quienes hubiesen tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dentro del término señalado en el Artículo 71 ibidem, al igual que las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.

Efectuada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCORA, o de la entidad en la que se delegue esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, única forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, documento que debe ser registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la Ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida.

Olvida el demandante, que si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad.”

4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SITUACIÓN LEGAL ACTUAL DEL TERRITORIO OBJETO DE ESTUDIO, Y CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA ZONA DEL AMEM (ÁREA DE MANEJO AMBIENTAL DE LA MACARENA), ESPECIALMENTE SOBRE LAS RESERVAS PROTECTORAS FORESTALES QUE ESTÁN INCLUIDAS DENTRO DE LAS ÁREAS SUSTRÁIDAS

4.1. ANTECEDENTES

De acuerdo con Cormacarena (2010), el Área de Manejo Especial de la Macarena - AMEM es una extensa área natural protegida, con una superficie aproximada de 35.875,9 km², creada para proteger la Reserva Sierra de la Macarena, en la que el 90% de su área está ubicada geográficamente en el extremo suroccidental del departamento del Meta y el 10% en el del Guaviare, que constituye una de las áreas de mayor riqueza biológica, debido principalmente a su historia biogeográfica y geológica.

La corporación autónoma regional mencionada, igualmente señala que en 1933, la VII Conferencia Internacional de Montevideo había recomendado un tratamiento especial de Reserva Natural, toda vez que ha sido considerada como región excepcional para la flora y la fauna colombianas y de elevado interés como reserva biológica de la humanidad, y que en la década del 40, las expediciones realizadas por personal científico del Smithsonian de Washington y las adelantadas por el Instituto de Ciencias Naturales (ICN) de la Universidad Nacional en las décadas del 50 y 60 enfatizaron la importancia de este complejo natural, hasta que mediante Ley 52 del 24 de noviembre de 1948, es declarada como Reserva Natural Nacional, luego catalogada como Reserva Biológica de la Humanidad y monumento nacional (1959).

El Decreto 1989 de 1989 estableció una zonificación inicial para la Reserva, encaminada a exigir el uso sostenible de las tierras en un paisaje boscoso, con zonas núcleo de preservación bien definidas y una producción controlada en las áreas circundantes. Está Área de Manejo Especial está conformada por cuatro **(4) Parques Nacionales Naturales “PNN”** (PNN Sierra de la Macarena, PNN Tinigua, PNN Cordillera de los Picachos y PNN Sumapaz) y Tres (3) Distritos de Manejo Integrado de los **Recursos Naturales “DMI”** (DMI Ariari – Guayabero, DMI Macarena Norte y DMI Macarena Sur).

4.2. PLANTEAMIENTO

En el departamento del Meta, la situación es común en cuanto que igualmente posee resguardos indígenas reconocidos desde 1915 que son anteriores a la declaratoria de la Ley 2da de 1959, y otros de 1996. El departamento cuenta con tres (3) reservas forestales protectoras: quebrada Honda y las de los cerros Parrado y Buque. Pero cabe observar que en el departamento del Meta, la Reserva Forestal de la Amazonia ha quedado traslapada con el Área de Manejo Especial de La Macarena, pues el Artículo 8 del Decreto 1989 de 1989, establece que el AMEM está integrado por: a) El Parque Natural Nacional Sierra de La Macarena; b) El Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales de La Macarena ; c) El Parque Natural Nacional Tinigua; El Distrito de Manejo Integrado Ariari – Guayabero; y los Parques Naturales Nacionales Picachos y Sumapaz, en la jurisdicción del departamento del Meta, de modo que los límites fijados en el AMEM cobijan la superficie de la RFA en el Meta.

Esta situación ya fue analizada en el numeral 3.3.

4.3. RESULTADOS

Como se superponen dos (2) condiciones sobre una misma geografía (RFA y AMEM: DMI-PNN), el criterio de la prevalencia de la categoría de mayor protección resulta aquí aplicable, pues obedecen a las singularidades que tiene la Sierra de La Macarena por su carácter excepcional y único, que ameritan un trato especial, amplio e interdependiente con las áreas que la circundan, de allí que cuando el legislador de 1989 faculta al gobierno para fijar los límites de la Reserva, éste la declara un área *sui generis* compuesta por Parques Naturales y Distritos de Manejo Integrado.

Tiene a su favor por un lado, el antecedente de 1948, es decir que la Reserva de La Macarena fue creada con anterioridad a la Reserva Forestal de la Amazonia y siempre se ha entendido como una zona de un alto valor biológico y científico, monumento nacional y reserva mundial, por lo que goza de un estatus de protección previo y especial. Por tanto, solo de manera residual se podría aplicar las consecuencias jurídicas del tratamiento de esa área como Reserva Forestal, pues en el caso de los parques naturales que la conforman sus zonas tienen mayor protección, mientras que los DMI son más laxos, así en los parques naturales están prohibidas actividades de producción pero en los DMI se permiten las de producción sostenible, por lo que en aquellas zonas que quedan por fuera del AMEM pero que hacen parte de la RFA se aplicarán las normas generales y si se llegan a suprimir los DMI, vuelven estos territorios al régimen supletivo de reserva forestal, hasta que esta no sea sustraída. Y por otro, la norma posterior, esto es que prevalece sobre la anterior (Artículo 4 de la Ley 153 de 1887): que el decreto 1989 de 1989 al ser posterior a la Ley 2da de 1959, tener rango de Ley por haber sido expedido en cumplimiento de una Ley de autorización aprobada por el congreso, prevalece sobre la Ley 2da de 1959 en lo que la contravenga.

Finalmente, el Decreto 2372 de 2010, habla de la homologación de categorías, pero como se trata de unas figuras que estaban previas, siguen rigiéndose por su propias directrices ya que el decreto las salvaguarda. Sin embargo, cuando el Artículo final del Decreto 2372/2010 dispone que deroga especialmente el Decreto 1974 de 1989 que regula los DMI. La pregunta es si esta derogación expresa cobija al AMEM o Decreto 1989 de 1989, pues en él se establecen los DMI de La Macarena y Ariari Guayabero acudiendo a la figura del DMI consagrada en el Artículo 309 del Código de los Recursos Naturales Renovables, y que al desaparecer sus reglas generales, desaparece la regla especial. La respuesta jurídica es que la derogación del Decreto 2372/2010 no cobija al AMEM por cuanto se refiere exclusivamente a los DMI del Decreto 1974/1989, de esta manera, está derogando la regulación que hace el Ejecutivo sobre las propias normas que él estableció, es decir, que el ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno se circunscribe a su propio ámbito de regulación y no al que ejerció por delegación o mandato legal, pues no podría derogar el Decreto 1989/1989 porque éste se expidió con base en una Ley habilitante (Ley de 1989) cuyo contenido y oportunidad ya ejerció y por tanto, ya precluyó la posibilidad de volver a ejercer esa facultad. Al contrario, el Decreto 1974/1989 se expide en ejercicio de la potestad reglamentaria genérica, la misma que vuelve a usar para expedir el Decreto 2373 de 2010, y al ser se igual naturaleza, produce el efecto jurídico de la derogatoria de sus propios actos.

Ahora frente al vacío generado al desaparecer el Decreto 1974 de 1989, en principio no se podrían crear o regular por las CAR nuevos Distritos de Manejo Integrado, hasta tanto el mismo gobierno luego de evaluar el

desempeño de estos Distritos (DMI) produzca una nueva regulación mucho más exigente. Sin embargo, dado el enorme poder que tiene las CAR podría ejercerse para que, en desarrollo del principio de rigor subsidiario, elaboraran cada una de ellas, unas normas regionales con los planes de manejo y refiriendo solamente la norma habilitante del CNRNR.

Como el Decreto 2372 de 2010 - en la medida que derogaba los DMI que figuran en el CRNR – no tiene ninguna incidencia sobre los DMI del AMEM, porque estos fueron creados con un decreto especial (D.1989) en ejercicio de facultades concedidas por el legislador, solo afecta a las regulaciones de los DMI en otras zonas como bien puede ser la RFA. Derogado el decreto que regula los DMI, lo que sucede es que la CAR invoquen sus facultades de administración para establecer las reglas de la zona que ella considere como un DMI luego del estudio que se realice, invocando que la figura sigue sin regulación pero que todavía está prevista en el CRNR, y que hasta tanto no se expidan una nueva regulación del gobierno, la CAR establece el plan de manejo que bien puede mejorar lo del DMI que estaba previsto en el Decreto 1974, es decir, tiene más libertad y dicho acto queda supeditado a que si el gobierno expide un nuevo decreto, tendrá que ajustarlos, pero no puede por el hecho de que se derogó, no establecer un manejo acorde a lo que establezca el estudio.

Por último, en materia de sustracciones hay que tener en cuenta que de acuerdo con la Resolución 673 del MAVDT, están legitimados estas nuevas entidades biodiversas para solicitar la sustracción de sus cascos urbanos por cuanto la Ley 1551 de 2012 les atribuye funciones similares a las de los municipios, prestarán servicios públicos y como territorios especiales de origen corregimental, encuadran dentro de la Resolución pues esta también se refiere a los corregimientos en sus Artículo 2 y 3, con las limitaciones de los suelos de protección y los parques que nunca podrán ser sustraídos. Es decir que ya la Resolución 673 los había facultado como quiera que se incluía la sustracción de esas áreas que estaban afectadas por la Ley 2da de 1959 ya para 2004 y ahora con la 1551 de 2012, se le reconocen como entidades territoriales. Y por otro, que mediante la Resolución 1526 de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció los requisitos y procedimientos para el trámite de la solicitud de sustracción de áreas de las reservas forestales.

5. ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE TITULACIÓN EXISTENTES (FORMAL E INFORMAL), LA LEGALIDAD DE LOS MISMOS Y LA VIABILIDAD PARA POTENCIALES ADJUDICACIONES

En el departamento del Cauca la reserva forestal llega cuando el territorio se encontraba mucho más ocupado en el tiempo y en el espacio por la actividad humana, pues la mayor parte de sus municipios datan de 1537, 1577, 1740, 1899 o 1913. Sin embargo, Piamonte adquiere la condición de municipio apenas en 1996, por lo que la mitad de su territorio se encuentra cobijado por la Ley 2da de 1959.

Igual ocurre con Nariño, con municipios que datan de 1537, 1574, 1616, 1728, 1824 o 1937, y en el caso de Ipiales que se encuentra en una porción sobre el área declarada como RFA, su origen precolombino bien pueden pregonar situaciones adquiridas; a diferencia de lo que ocurre en el departamento del Meta donde a excepción de cinco (5) municipios, los demás (24) son del siglo XX.

En el departamento del Putumayo dicha intervención es más reciente, pues es un territorio que ha sido sometido a diferentes olas colonizadoras, inicialmente por el auge de la quina, las pieles, la madera, caucho, la Guerra con el Perú, luego la coca y más recientemente el petróleo. Así mismo ha sido parte de poblamiento dirigido como el proyecto La Tagua – Puerto Leguizamó, de declaraciones de resguardos ancestrales de los grupos indígenas, por lo que la tenencia de la tierra fluctúa entre lo legal y lo consuetudinario, lo fáctico.

Desde el punto de vista jurídico conviene recordar las diversas formas de tenencia que existen sobre la zona sustraída:

La propiedad según el Art. 669 de Código Civil señala que *“es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra Ley o contra derecho ajeno”*. Ahora bien, el propietario legal: Es quien ostenta un título de propiedad (Escritura Pública de Compra Venta, Adjudicación de Baldío, o título originario expedido por el Estado) debidamente registrado ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción en la que se encuentra situado el bien inmueble, con cuya cadena de títulos de dominio se demuestre que el bien inmueble (predio) salió del patrimonio del Estado legalmente, es decir sin contravenir otras normas estatales e ingresó al patrimonio de un particular.

Pero puede ocurrir que quien ostenta un título de propiedad (Escritura Pública, Adjudicación de Baldío, Adjudicación en Remate de bienes, Adjudicación de Sucesión, entre otros) debidamente registrado ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción en la que se encuentra situado el bien inmueble, se encuentre como Falsa Tradición, ya que al analizar la cadena de títulos de dominio, se encuentra que el bien inmueble (predio) salió del patrimonio del Estado a través de procedimientos contemplados en la norma, que cumplieron con todos los requisitos de carácter procedimental pero que desconocieron el derecho sustancial. Por consiguiente el predio salió del patrimonio del Estado soportado con título de propiedad pero este último está viciado de nulidad por el desconocimiento del derecho sustancial planteado.

En cuanto a aquellas personas que de buena fe han estado ocupando los terrenos baldíos y continúan habitando y trabajando la tierra en forma pacífica permanente, se les conoce como poseedores, aunque también pueden estar en esta categoría personas que aunque tienen escrituras públicas o adjudicaciones no las han inscrito en la oficina de instrumentos públicos.

Según el Art. 762 del **Código Civil establece** *“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. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.”*

Existen poseedores con títulos de falsa tradición (documentos que no demuestran la propiedad pero si la buen fe de permanecer en la tierra y trabajarla), que se encuentran poseyendo el bien por compraventas o promesas de compraventas no protocolizadas, sucesiones no liquidadas del padre o la madre y que están registradas en el certificado de tradición, al igual que compras de derechos sucesoriales (herencias) sin el procedimiento legal de liquidación.

Teniendo en cuenta las limitaciones al derecho de propiedad que ostenta la figura de reserva forestal, las personas cuyos predios están dentro de ésta tendrían las siguientes formas de tenencia: Ocupantes: El Art. 3 del **Decreto 2664 de 1994, establece:** *“Modo de adquisición”. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por el Estado. La ocupación de tierras baldías no constituye título, ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no*

tienen la calidad de poseedores”;

Ocupantes transitorios: Son aquellas personas que, toman predios, los cercan o delimitan y los utilizan para trabajarlos temporalmente sacando algunas cosechas y si existen buenos pastos para llevar ganado a los predios que ellos seleccionan, o para explotación maderera, pero sin instalarse en ellos, construir o pretender reclamar, sino simplemente para usufructuarlos y luego una vez obtenidos los resultados económicos de explotación, dejarlo abandonado. Estas personas no tienen ningún tipo de documento que pueda demostrar la propiedad de los predios a diferencia de los poseedores y propietarios, dentro de la zona de reserva es muy común encontrar este tipo de tenencia, los ocupantes transitorios para este caso, **lo que hacen es hacer “fundos”, o abrir pequeñas parcelas, selva a dentro para la siembra de coca**, una vez pasa la cosecha, fumigan sus cultivos o son presionados por los actores armados, abandona estos y se internan más buscando nuevos fundos. O bien, Ocupantes permanentes: Aquellos que se instalan en terrenos con restricción para habitarlos, ocuparlos y explotarlos económicamente y tenerlo como su residencia, este tipo de tenencia dentro de la zona de reserva es predominante, pues es una zona con restricciones jurídicas para el acceder al derecho de la propiedad, sin embargo muchos de estos ocupante hoy permanentes, llegaron a la zona como ocupantes transitorios, pensando en aprovechar las diferentes épocas de bonanzas de la región y al final terminaron viviendo permanentemente en la zona y fundando veredas y caseríos.

Además, la Ley 160 de 1994 en su Art. 65 establece que todas las personas asentadas en terrenos baldíos son meros ocupantes que a su vez tienen una expectativa de adjudicación. No obstante lo anterior, las personas asentadas al interior de una zona de baldíos que posteriormente se declaró como Área del Sistema de Parque Nacional perdieron dicha expectativa de adjudicación, por cuanto el área se considera baldío inadjudicable.

Ahora bien, la teoría de los derechos adquiridos ha sido siempre una noción límite respecto de los efectos de la Ley en el tiempo y sus destinatarios. Conocida como *vested rights*, la doctrina de los derechos adquiridos se encuentra presente de manera expresa en la misma Ley 2da de 1959, que reconoce los efectos hacia el futuro de la afectación de los terrenos como reserva forestal de la amazonia en el contorno fijado por la Ley y siempre y cuando, se respeten los derechos de quienes tenían la propiedad plena sobre dichos predios con anterioridad al momento de entrar en vigor la Ley.

La primera dificultad radica precisamente en señalar cuál es el punto de partida de los efectos de la Ley 2da de 1959, por cuanto la Ley para que entre en vigor se requiere que una vez sancionada por el ejecutivo, sea publicada en el Diario Oficial y sobre la misma aparecen tres (3) fechas: la primera, que se consulta en la página web de la Imprenta Nacional, según la cual esta se publicó en el Diario Oficial n° 29861 del 27 de enero de 1959⁶, lo que se convierte en principio en algo absurdo, pues si la Ley es de diciembre de 1959, no podría publicarse en enero del mismo año; luego tenemos la fecha de la misma Ley que aparece reportada en el MAVDT- UAPNN: 16 de diciembre. Y finalmente la interpretación de que si la Ley es de diciembre de 1959, en el diario oficial se publicó es en enero de 1960 (el 16 o el 27?), por ser el mes siguiente a su aprobación legislativa, y por algún lapsus calami, se haya colocado 1959.

Efectuada la investigación en la hemeroteca del Banco de la República, el documento que nos permite aclarar estas dudas es el diario oficial n°29861 del martes 27 de enero de 1959, en el que aparece en su primera

⁶ Consultado en el sitio web: Servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.nivel_3



Instituto
amazónico de
investigaciones científicas
SINCHI



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia

Libertad y Orden

página, tercera columna, la Ley 2da de 1959 de enero 17 de 1959. Y coincide con el expediente legislativo de la Biblioteca del Congreso. Se infiere por tanto que la Ley se tramita y aprueba por el congreso en el año de 1958 (08 de octubre a 16 de diciembre), es sancionada por el presidente Lleras Camargo en enero 17 de 1959, y publicada el 27 de enero del mismo año en diario oficial.



Conviene una vez más, observar la exposición de motivos:



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana
Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16, Tel: (8)5925481/5925479—Tele fax
(8)5928171 Leticia—Amazonas
Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co

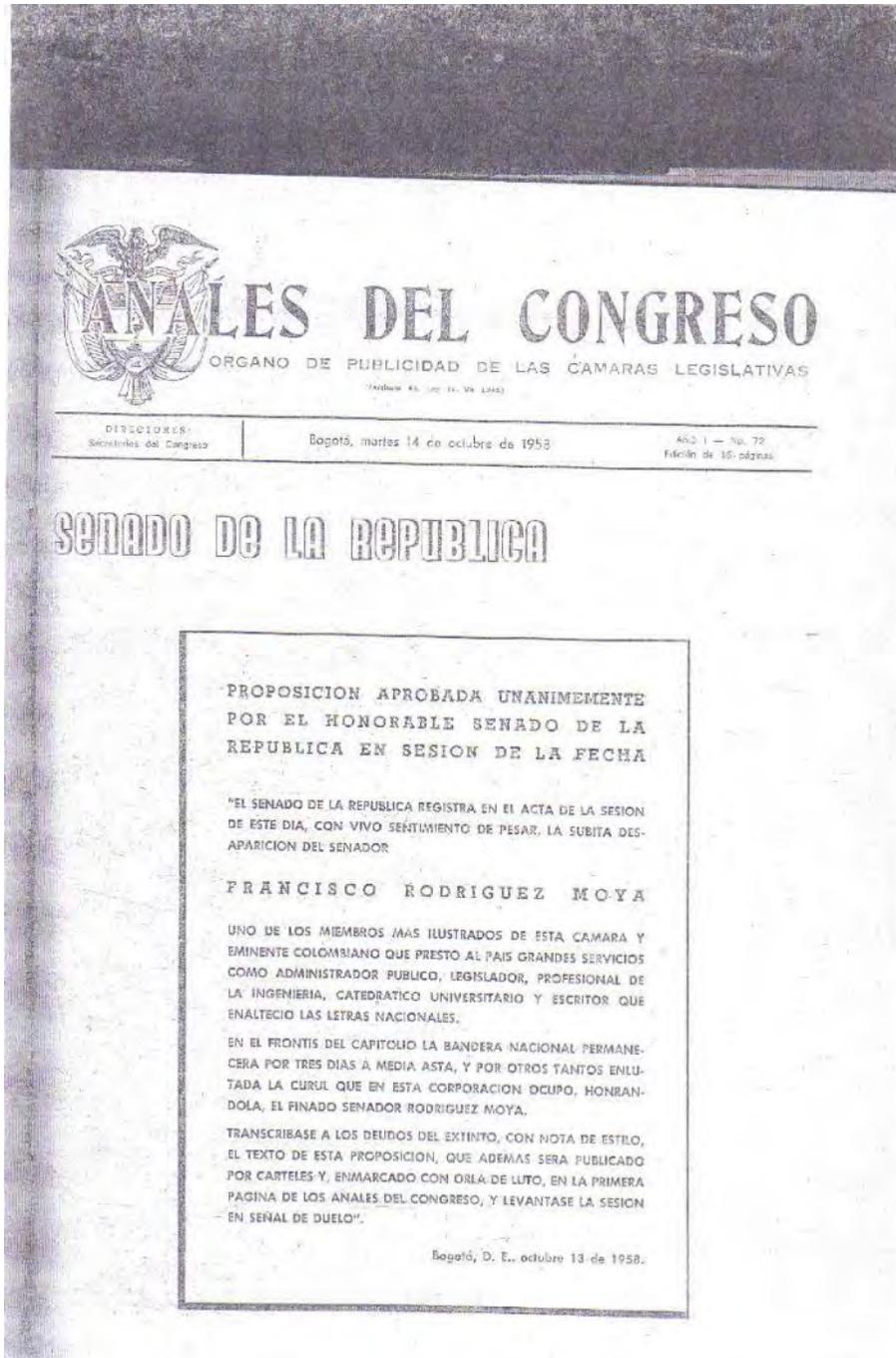


Instituto
amazónico de
investigaciones científicas
SINCHI



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia

Libertad y Orden



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana

Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16, Tel: (8)5925481/5925479—Tele fax (8)5928171 Leticia—Amazonas

Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co



**Instituto
amazónico de
investigaciones científicas
SINCHI**



**Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible**
República de Colombia

Libertad y Orden



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana
Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16. Tel: (8)5925481/5925479-Tele fax
(8)5928171 Leticia-Amazonas
Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co



Instituto
amazónico de
investigaciones científicas
SINCHI



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia

Libertad y Orden



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

(Código 15, Ley 74 de 1958)

DIRECTORES:
Secretaría del Congreso:

Bogotá, jueves 23 de octubre de 1958

Año 1 — No. 82
Escribiendo de 18 páginas

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTA DE COMISION

COMISION INTERCAMBIO CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NUMERO 21

Octubre 21 de 1958.

Señala las acts de la sesión se inició la sesión de la Comisión, presidida por el honorable Senador Carlos Lleras Restrepo y con asistencia de los señores Senadores:

Cardenal J. Rubio de
Gómez Hernández Álvaro
Jaramila Sotomayor Alberto
Kühl Armando
Lara Hernández Alfonso
Lleras Restrepo José V.
Lora José Joaquín
Torres Restrepo Carlos
Mesa Daza Camilo
González Obeso Víctor
Pérez Gaitán Emilio
Pinto Luis S.
Bustamante González Hernando
Alvarado Ricardo F.
Valbuena Álvarez Anibal.

Reflexión: Se expusieron de asuntos los Senadores Aníbal de los Ríos, Roberto Carrizosa Gaitán, Román y De Angulo Alberto.
Con el quórum establecido se inició la sesión.

COMISION INTERCAMBIO CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NUMERO 21

Octubre 21 de 1958.

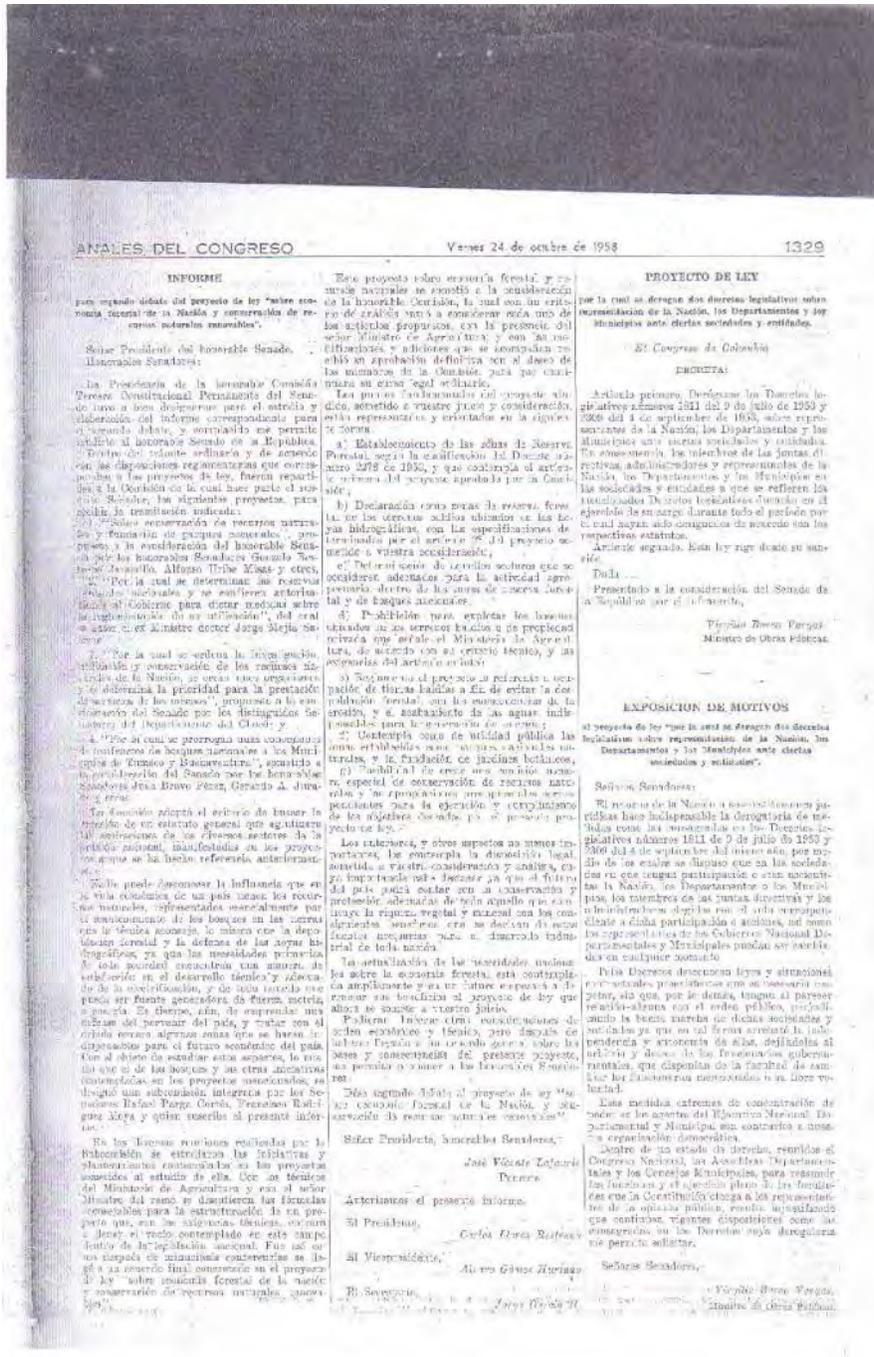
Señala las acts de la sesión se inició la sesión de la Comisión, presidida por el honorable Senador Carlos Lleras Restrepo y con asistencia de los señores Senadores:

Cardenal J. Rubio de
Gómez Hernández Álvaro
Jaramila Sotomayor Alberto
Kühl Armando
Lara Hernández Alfonso
Lleras Restrepo José V.
Lora José Joaquín
Torres Restrepo Carlos
Mesa Daza Camilo
González Obeso Víctor
Pérez Gaitán Emilio
Pinto Luis S.
Bustamante González Hernando
Alvarado Ricardo F.
Valbuena Álvarez Anibal.

Reflexión: Se expusieron de asuntos los Senadores Aníbal de los Ríos, Roberto Carrizosa Gaitán, Román y De Angulo Alberto.
Con el quórum establecido se inició la sesión.



Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana
Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16. Tel: (8)5925481/5925479—Tele fax (8)5928171 Leticia—Amazonas
Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
www.sinchi.org.co



1936		Año 23 de octubre de 1936		ANALES DEL CONGRESO	
Bogotá, D. E., octubre 20 de 1936		y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.		CONTENIDO	
<p>PROYECTO DE LEY</p> <p>Por el cual se decreta el decreto artículo 1º y se otorga un subsidio de higiene social.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETO</p> <p>Artículo 1º Con el objeto de incrementar y fomentar el desarrollo agrícola nacional, de estimular el cultivo de los árboles frutales y plantas medicinales para el uso de la medicina popular, y de promover el cultivo de las plantas que producen aceites esenciales, se decreta lo siguiente:</p> <p>Artículo 2º Para atender a la construcción, conservación e incremento de las zonas de higiene social, el Estado pagará el cincuenta por ciento (50%) del costo de la obra y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá por partes iguales entre los propietarios de las zonas y el Estado.</p> <p>Artículo 3º Las zonas de higiene social se constituirán de acuerdo con el artículo anterior, pero no podrán tener más de cinco hectáreas de extensión y no podrán tener más de diez viviendas.</p> <p>Artículo 4º El Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Poder Judicial de la Federación, promoverá la construcción de las zonas de higiene social y velará por el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.</p> <p>Artículo 5º Toda zona de higiene social que no cumpla con las disposiciones de esta ley, será declarada zona de saneamiento y se procederá a su saneamiento de acuerdo con las disposiciones de la ley.</p> <p>Artículo 6º El Poder Judicial de la Federación, en coordinación con el Poder Judicial de la Federación, promoverá la construcción de las zonas de higiene social y velará por el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.</p> <p>Artículo 7º El Poder Judicial de la Federación, en coordinación con el Poder Judicial de la Federación, promoverá la construcción de las zonas de higiene social y velará por el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.</p>		<p>Artículo 10. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 11. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 12. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 13. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 14. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 15. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 16. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 17. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 18. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 19. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p> <p>Artículo 20. El Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento y el Poder Judicial de la Federación en el caso de las Juntas de Fomento.</p>		<p>BOLETIN DE LA CÁMARA</p> <p>Acta número 25 de los días 21 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 26 de los días 22 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 27 de los días 23 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 28 de los días 24 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 29 de los días 25 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 30 de los días 26 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 31 de los días 27 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 32 de los días 28 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 33 de los días 29 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 34 de los días 30 de octubre de 1936.</p> <p>Acta número 35 de los días 31 de octubre de 1936.</p>	

Investigación científica para el desarrollo sostenible de la región Amazónica Colombiana
 Sede Principal: Av. Vásquez Cobo entre Calles 15 y 16. Tel: (8)5925481/5925479-Tele fax (8)5928171 Leticia-Amazonas
 Oficina de Enlace: Calle 20 No. 5-44 PBX 444 20 60 Fax 2862418 / 4442089 Bogotá
 www.sinchi.org.co



Queda aún por establecerse si la Ley 2da de 1959 entra a regir a partir de su publicación el 27 de enero de 1959, o dos (2) meses después, ya que por disposición expresa de la Ley 4 de 1913 (art. 52), las Leyes no producen efecto hasta tanto no transcurran dos (2) meses después de su publicación en el diario oficial y esta fecha puede ser determinante para quienes tuviesen derechos adquiridos a diciembre 16 de 1958, enero 27 o marzo 27 de 1959. Pues bien hay que entender en primer lugar, cuál era el derecho vigente para 1959: los Artículos 11 y 12 del Código Civil (Ley 57 de 1887), que dicen que la Ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación, que consiste básicamente en su inserción en el Diario Oficial, y enviándola en esta forma a los departamentos y demás territorios en *forma gradual*,⁷ o el Artículo 52 de la Ley 4 de 1913 que impone una *vigencia diferida*: La Ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia *dos meses* después de promulgada. La promulgación consiste en insertar la Ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.

Como vemos la diferencia en cuanto al tiempo a partir del cual la Ley 2da de 1959 produce sus efectos resulta fundamental para quienes tuviesen derechos adquiridos porque ese tiempo puede determinar que se haya cumplido o no cada una de las condiciones necesarias para que hubiese nacido el derecho. La Corte Constitucional ha precisado que es potestad del legislador fijar de manera autónoma la época a partir de la cual la Ley comienza a producir sus efectos (regir) y si no lo establece de manera expresa se aplica el principio de la vigencia a partir de los dos (2) meses siguientes de que trata la Ley 4 de 1913 (sentencias C-084/96 y C-306/96), pues durante ese tiempo se entiende que ha habido conocimiento, publicidad de la misma para su obligatoriedad. Corolario de lo anterior se tiene que la Ley 2da de 1959, inicia sus efectos a partir del 28 de enero de 1959.

El Artículo 28 de la Ley **153 de 1887, consagra que** “*Todo derecho real adquirido bajo una Ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra, pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva Ley*” **Así mismo, regula lo atinente a la posesión y usufructos** concedidos durante la Ley anterior hasta el vencimiento del plazo de la nueva Ley o la terminación del contrato del usufructuario vigente al momento de entrada en vigor de la novísima norma (Art. 29 y 30). La Corte Constitucional al estudiar el Artículo 669 del código civil, en la sentencia T-506 de 1992 reconoció a la posesión y no solo a la propiedad, el estatus de derecho fundamental.

Cabe preguntarnos en consecuencia, con la expedición de la Ley 2da de 1959 qué efectos se producen sobre los predios que cobija como RFA en los departamentos de Putumayo, Cauca y Nariño. Para ello hay que tener en cuenta que se presentan las siguientes situaciones o hipótesis: A) Existen propietarios con justo título y buena fe; B) Existen poseedores o herederos que al momento de entrar en vigor la Ley reúnen los requisitos para adquirir la propiedad del inmueble afectado ex post por la reserva forestal o tiene contratos en ejecución con anterioridad; C) Existen tenedores con documento privado pero que no reúnen *el ánimo* ni el tiempo de actuar como señor y dueño de los baldíos o predios particulares abandonados; D) Existen poseedores o tenedores que ocupan la reserva con posterioridad a su declaratoria, de buena fe; E) Existen poseedores o tenedores que ocupan la reserva con posterioridad a su declaratoria, de mala fe.

⁷ En la capital de la Unión se entenderá promulgada el día mismo de la inserción de la Ley en el periódico oficial; y los departamentos y en los territorios, tres días en la capital y quince en los distritos y poblaciones de que se compongan, después del recibo de dicho periódico por el presidente o gobernador del estado.

La advertencia primordial es que aquí abordaremos de manera general la solución jurídica a estos casos, pero la mejor solución es que se haga un estudio de títulos para cada predio, porque puede presentarse además la figura de la falsa tradición, la reclamación en tiempo de los derechos herenciales frente a muertes de poseedores o propietarios mucho antes de la Ley 2da de 1959, etc.

Aun así, la respuesta a esta serie de eventos se enmarca bajo las siguientes reglas:

- 1) Para que se respeten los derechos adquiridos se requiere que el titular del mismo reúna todas y cada una de las condiciones por las cuales se adquiere el derecho, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2da de 1959;
- 2) Los derechos adquiridos se traducen en el respeto por el uso de los predios si tenían consolidados sistemas de producción diferentes al mantenimiento de la cobertura boscosa y protección de los suelos, las aguas que se introducen con la Ley, pero lo que contiene aún de conservación queda afectado por la reserva;
- 3) La explotación económica del predio con derecho adquirido se puede continuar ejerciendo a menos que la afectación del mismo como reserva signifique la inoperancia completa de su propiedad, caso en el cual el particular no tiene por qué soportar la carga excesiva y el estado deberá expropiar su derecho, al hacerlo inane.
- 4) La afectación de los predios con la categoría de Reserva Forestal de la Amazonia se produce hacia el futuro, por lo que la obligación de mantener la cobertura boscosa u utilizar sistemas agroforestales o silvopastoriles se hace exigible a quienes adquieran los inmuebles de dominio privado que han resultado afectados.
- 5) Finalmente, hay que advertir que las meras expectativas no constituyen derecho contra la Ley nueva que las anule o cercene (art. 17 de la Ley 153 de 1887):

“CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACION CIVIL, Magistrado Ponente: NICOLÁS BECHARA SIMANCAS, Santafé de Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de mil novecientos noventa y cinco, (1995). Referencia: Expediente No. 4127. 1. “A diferencia de la presunción consagrada en el Artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 (modificado por el Artículo 2o. de la Ley 4a. de 1973) en el sentido de que “no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos rurales poseídos económicamente por particulares...”, el Artículo 2o. de dicha Ley establece la presunción contraria al tener por baldíos “los predios “los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior”...“porque si a la Nación le basta la posesión económica de la tierra baldía para considerarla o presumirla de dominio particular, quiere decir que es suficiente esa sola posesión para adquirir la propiedad de los baldíos, a menos que el colono se haya establecido en tierras no susceptibles de ocupación por hallarse reservadas o destinadas por la Nación a un uso o servicio público, sobre las cuales no pueda darse una posesión creadora de derechos””(G.J. CI, Pág. 44).

Para la hipótesis A), si hay en efecto justo título (escritura pública de compraventa, resolución de adjudicación del Incora o Incoder) y buena fe, el derecho adquirido con anterioridad a la Ley se debe respetar. En el caso B), también se debe dar igual trato porque reúnen los requisitos o han consolidado el nacimiento del derecho con anterioridad a la Ley 2da de 1959, aun cuando su reclamación se haga con posterioridad a la misma. Para las hipótesis C), D) y E), no existen derechos adquiridos y por tanto, se debe dar aplicación a Ley 2da de 1959, por lo que sus mejoras no pueden ser compradas, no puede ser objeto de titulación por parte del Incora o Incoder etc. Así quien tiene un documento privado en el que consta que le ha comprado la posesión a un

colono, este documento no es justo título y su buena fe queda en entredicho al haberse ya promulgado la Ley, pues se aplica el Artículo de que **“la ignorancia de la Ley no sirve de excusa para su incumplimiento”**.

Se llama la atención nuevamente sobre el necesario estudio que se debe hacer para cada caso, por cuanto pueden presentarse muchas otras circunstancias, como se ha puesto de presente en esta investigación, la presencia de títulos irregulares del Incora o Incoder por la ausencia de instrumentos de cartografía sobre el área exacta que comprende la reserva y títulos falsos por parte del Incora o Incoder, la ausencia de un censo al momento de aprobarse la Ley 2da de 1959, como la falta de reclamaciones por prescripción adquisitiva de posesiones desde comienzo de siglo del XX.

Como muchos municipios son anteriores a la RFA, se aplica en principio el respeto de los derechos adquiridos, solo que no es una tarea sencilla, y debe hacerse a cada predio, pues es factible la ocurrencia de los siguientes eventos: escrituras públicas por ejemplo de 1950 en las que se transfieren a título de venta predios urbanos y rurales situados en área de lo que hoy es RFA y que se han adquirido por escritura pública, lo cual permite colegir unos derechos adquiridos con anterioridad a la creación de la RFA. Ya entrada en vigor la Ley 2da de 1959, pueden presentarse escrituras que transfieran un lote y en dicha escritura se hagan las advertencias de rigor sobre el deber de salir al saneamiento por vicios, arrendamientos, hipotecas o por cualquier otro gravamen o acción real que pueda afectar su dominio y posesión, por lo que se aprecia que la afectación hecha por la Ley 2 no se tiene en cuenta, pero cabría preguntarnos si ante dicha afectación estaría obligado al saneamiento el vendedor.

Otro evento que se puede presentar en el estudio de títulos respectivo es que una escritura posterior a 1959, sea para ratificar una venta que hicieron antes, o aclarar los linderos, por lo que se seguiría rigiendo como derecho adquirido ese predio. También cuando el predio ubicado en la RFA se encuentre en el área urbana pero no se ha solicitado la sustracción del casco urbano por el municipio. Y en materia de procesos sucesorios, puede ocurrir que años después se protocolice la sentencia de sucesión, de una causa anterior a la Ley 2da de 1959, pero cuyo fallo se produzca muchísimos años después. Incluso, hay ventas de derechos herenciales de esa época de las sucesiones que no se han abierto y aparecerán sucesiones que se adelantaron sobre predios que se adquirieron por ejemplo en 1973 y que no tienen ninguna limitación, estando ya vigente la Ley 2/59.

Otro caso se presenta cuando es el propio instituto (Incora) el que transfiere la propiedad de un inmueble que se encuentra en la RFA sin haber sido sustraído previamente, así que fácilmente se podrá cotejar que en las escrituras otorgadas después de entrada en vigencia la Ley 2da de 1959, no se tuvo en cuenta para nada la afectación ambiental.

Pese a las restricciones que de acuerdo a la Ley 2da de 1959, pesan sobre el área de reserva forestal y que se constituye en el argumento de las instituciones para la titulación y la inversión de recursos en la zona, el **mercado de tierras se mantiene activo, las ventas se “legalizan” mediante cartas de compra y venta** y mediante autenticaciones, en las notarias, pero ello no quiere decir que sirvan de título para ser oponible frente al Estado, pues su afectación continúa a la Reserva Forestal sin que pueda alegarse prescripción, el paso del tiempo o la tradición.

6. ESTUDIO DE LOS PROYECTOS MINEROS

Este análisis tiene incluido el tema de los hidrocarburos y está referido (INCLUIDO HIDROCARBUROS) en cuanto a: la identificación de las solicitudes y contratos mineros, la existencia de solicitudes de sustracción de áreas de reserva forestal o procesos de licenciamiento y permisos ambientales a nivel de Corpoamazonia, Corponariño, CRC y Cormacarena y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y lo concerniente a los derechos adquiridos por terceros con respecto a la reserva forestal.

6.1. SOLICITUDES Y CONTRATOS

La *actividad minera* está representada principalmente por la explotación petrolera, con aproximadamente 120 pozos operando en el departamento de Putumayo. De acuerdo a los datos presentados por el Banco de la República en el Informe de Coyuntura Económica Regional, II Semestre de 2000, la producción por esta **actividad ha disminuido drásticamente en los últimos años, pasando de 120.000 barriles/día en los setenta's a 13.500 barriles/día en los noventa's.**

Hasta la fecha existen dos (2) solicitudes de sustracción de reserva, 51 títulos mineros vigentes y casi 1.200 solicitudes de concesión sobre casi cinco millones de hectáreas de la Amazonia, rica en minerales como oro o coltán⁸.

De acuerdo con el Registro Minero Nacional, hay títulos mineros inscritos vigentes para estos departamentos. Dichos títulos mineros otorgados se encuentran localizados en los municipios del Huila que se hallan en la zona sustraída del departamento, por lo que no presentan mayor dificultad respecto de la Reserva Forestal. Además, según INGEOMINAS, actualmente no existen, ni se han declarado áreas de reserva especial minera, zonas mineras indígenas, o zonas mineras a comunidades negras, tampoco se han presentado o solicitados tramitaciones al respecto.

Respecto a las actividades hidrocarburíferas, se cuenta con la información atinente a las áreas de exploración o explotación de hidrocarburos, capa originaria de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, con publicación del 19 de febrero de 2010. Mapa de Tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que fueron definidos en la Ronda 2010, mediante la Resolución 407 de 2009 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH (Tabla 2).

⁸ <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/Articulo-372874-freno-mineria-el-amazonas>.

Cordillera Oriental: Se encuentra localizada entre el valle del río Magdalena y la Cuenca de los Llanos Orientales, y consiste en una franja alargada en sentido nor-nororiente, limitada al oriente por el sistema de cabalgamiento frontal de la Cordillera Oriental, y al occidente por el sistema de fallas de Bituima y Salinas, al sur por el sistema de fallas de rumbo de Algeciras-Garzón, y al norte por las rocas ígneas y metamórficas del Macizo de Santander. La parte más oriental de la cuenca se conoce como el piedemonte llanero. Los bloques se encuentran en franjas discontinuas en sentido nor-nororiente, en inmediaciones de los piedemontes de las cordilleras oriental y central, que se encuentran en parte de los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Casanare, Huila y Tolima. Corresponde a contratos tipo 1 y 3.

parte de los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño y Putumayo. Corresponde a Contratos tipo 1 y 3.

- **Caguán - Putumayo:** El área ofertada se ubica específicamente en la parte suroccidental - al oriente del Nudo de los Pastos - y centro oriental - occidente de la Serranía de Chiribiquete - de la cuenca Caguán-Putumayo, y está constituida por bloques discontinuamente distribuidos, que se encuentran en

Tabla 2. Contratos de Exploración y Producción (E&P) y de Evaluación Técnica (TEA) Asignados en Ronda Colombia 2010

No.	Bloque	Contratista	Tipo Área	Cuenca	Tipo contrato
1	CAG – 6	META PETROLEUM CORP SUCURSAL COLOMBIA - TALISMAN COLOMBIA OIL AND GAS LTD	1	Caguan - Putumayo	E&P
42	PUT – 10	GRAN TIERRA ENERGY COLOMBIA LIMITED	1	Caguan - Putumayo	E&P
43	PUT – 12	MONTCO ENERGY LC SUCURSAL COLOMBIA	1	Caguan - Putumayo	E&P

Fuente: SINCHI, 2012

La dificultad radica en que la mayor parte de solicitudes mineras se han solicitado sobre territorios ya sustraídos, otros en resguardos, por lo que tales solicitudes representan un enorme riesgo para las comunidades y la protección de la reserva en términos ambientales, pues no se han declarado zonas

excluíbles de minería ni se han ampliado todavía, los resguardos. Es decir, que si bien la Ley 1382 de 2010 establece zonas excluidas de minería como los PNN, PNR, ZRF, Páramos, Humedales Ramsar, exigen que las mismas deben ser declaradas y delimitadas; Aunque, en segundo término, impide que se inicien obras de minería hasta tanto no se haya sustraído el área por la autoridad ambiental; y tercero, le concede al MAVDT un plazo de cinco (5) años para que redelimita las ZRF de la Ley 2da de 1959.

6.2. LA SUSPENSIÓN DE LAS SUSTRACCIONES

Como quiera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1518 de 2012, todos los trámites y requisitos para las solicitudes de sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonia quedaron suspendidas por dos (2) años, hasta tanto no se lleve a cabo la zonificación ambiental de la reserva; en estos momentos se encuentran totalmente suspendidos en virtud del principio de precaución, y de esa forma, hacer un blindaje temporal de la RFA, máxime cuando la Agencia Nacional de Minería - ANM había declarado como reserva especial minera una parte importante de los departamentos de Vaupés, Vichada, Guaviare y Guanía que hacen parte de la RFA.

7. ANEXOS

7.1. ANEXO 1. LA VIGENCIA NORMATIVA

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Ley 61 de 1874	CONGRESO	Adjudicación de baldíos nacionales		No Vigente
Ley 57 de 1887	CONGRESO	Código Civil.	Además de lo concerniente a la propiedad, a los derechos y obligaciones, en general, el Art. 2038. señala que "El colono es particularmente obligado a la conservación de los árboles y bosques...no podrá cortarlo para la venta de madera, leña o carbón", en materia de arrendamientos rústicos	Vigente
Ley 56 de 1905	ASAMBLEA NAL LEGISLATIVA	Sobre tierras Baldías	(art. 1. Todo individuo que ocupe tierras baldías y establezca en ellas casa de habitación y cultivos artificiales, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno cultivado y otro tanto.) Art. 7. Los terrenos baldíos que no hayan sido cultivados desde la expedición de la Ley 48 de 1882 volverán ipso facto al dominio de la Nación, y exhibida la prueba de no estar cultivados, pueden ser denunciados. Así mismo, en lo sucesivo, todo terreno baldío adjudicado a colonos, empresarios o cultivadores debe trabajarse siquiera en la mitad de su extensión, sin cuyo requisito quedará extinguido el derecho del adjudicatario en el plazo fijado en el título de la adjudicación. Art. 11. Ninguna adjudicación de tierras baldías se hará en una extensión mayor de mil hectáreas, reservándose la Nación intervalos equivalentes en extensión a los que se den a los adjudicatarios.	Vigente el art. 7 por la Ley 25 de 1908
Decreto 976 de 1907	PRESIDENCIA		Sobre adjudicación de bosques y tierras baldías	
Ley 25 de 1908	CONGRESO	Sobre tierras Baldías	Art. 11 El Ministro de Obras Publicas podrá celebrar contratos para utilizar determinados productos de los bosques nacionales, p para el corte de maderas en ellos, y fijará el precios anual... art. 13. El MOP revisará las concesiones sobre bosques nacionales para caducarlas o que se terminen.	

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Ley 110 de 1912	CONGRESO	Código Fiscal. Estableció las normas para evitar la destrucción de los bosques ubicados en terrenos baldíos y autorizó al gobierno a destinar determinadas porciones de estos bosques para su explotación forestal.	ver Artículos 100 a 106	No vigente, pero sus efectos estuvieron hasta los años 80'
Ley 119 de 1919	CONGRESO	Considera como bosques nacionales las plantaciones naturales de caucho, tagua, pifa, batata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o consumo internos existentes en terrenos de la nación.		Vigente
Ley 200 de 1936	CONGRESO	Reforma Agraria. Institucionalizó el término de "Zona Forestal Protectora" y se facultó al Gobierno para señalar zonas para la conservación y repoblación de los bosques, ya fuera en terrenos baldíos o de propiedad privada.		Vigente pero Reformada

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 59 de 1938	PRESIDENCIA	Reiteró la responsabilidad del Gobierno de señalar zonas de reserva forestal y definir el régimen de uso al que deben someterse. El Ministerio de Economía Nacional con base en sus funciones declaró bajo esta categoría varias áreas entre los años 1938 y 1943.		Vigente
Decreto 1383 de 1940	PRESIDENCIA	Adoptó medidas para la defensa y el aprovechamiento del bosque; incorporó el concepto de "Zona Forestal Protectora" y otorgó al Ministerio de Economía Nacional la competencia para su declaración.		Vigente
Decreto 1300 de 1941	PRESIDENCIA	Por el cual se dictan algunas medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques	Prohíbe la explotación a 100 m a la redonda de nacimientos. Márgenes y laderas con pendiente superior al 40%. (art. 1)	Vigente
Decreto 1454 de 1942	PRESIDENCIA	Contenía disposiciones sobre fomento forestal; introdujo las denominaciones de "Bosque de Interés General" y "Bosque Público" .	Además, establece como franja 50 metros de ancho a cada corriente de agua que debe quedar con árboles y en el art.11 que el 1% del presupuesto municipal para la vigilancia forestal.	Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 2278 de 1953	PRESIDENCIA	Contenía reglas generales para la vigilancia, conservación, mejoramiento, repoblación, reserva y explotación de los bosques; introdujo una nueva clasificación, y definió los terrenos que deben hacer parte de la “Zona Forestal Protectora”.		Vigente
Ley 2da de 1959	CONGRESO	Crea 7 Reservas Forestales	Entre ellas, la Reserva Forestal de la Amazonia	Vigente
Ley 74 de 1968	CONGRESO	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	ART. 1º—1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados partes en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.	Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Acuerdo 3 de 1969	INDERENA	Estatuto Forestal, Estableció que las "Reservas Forestales" como aquellas que por razones proteccionistas o de interés general debían tener cobertura forestal aprovechable o no, de acuerdo con sus características y facultó al INDERENA para realizar su declaratoria.		No vigente
Ley 23 de 1973	CONGRESO	Concede facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir el CRNR y se establecen unas definiciones y responsabilidades por la contaminación.		Vigente
Decisión 89 CAN (1974)	CAN	Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en el Área de Recursos Forestales Tropicales		
Decreto Ley 2811 de 1974	PRESIDENCIA	Establece objetivos y regulaciones para las reservas forestales y determina una nueva clasificación, diferenciándolas en Protectoras, Protectoras-Productoras y Productoras		Vigente
Ley 5 de 1976	CONGRESO	Aprueba el Convenio sobre conservación de la Flora y la fauna de territorios amazónicos.	Si bien es con Brasil, en su Artículo 5 menciona que Colombia ratificó el Convenio de la OEA de 1940 para la Protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas de los países americanos, sería exigible su Artículo 1 numeral 2 sobre reserva natural.	Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 877 de 1976	PRESIDENCIA	Determina los parámetros para considerar una zona como área de Reserva Forestal Protectora, Productora o Protectora – Productora		Vigente
Decreto 1449 de 1977	PRESIDENCIA	Determina que los propietarios de predios están obligados a mantener con cobertura boscosa dentro de dichos predios en las Áreas Forestales Protectoras. Igualmente, establece qué se entiende por Áreas Forestales Protectoras.	Artículo 3º.- En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a: 1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras. Se entiende por áreas forestales protectoras: a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia. b) Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; c) Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45). 2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio. 3. Cumplir las disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, de plaga	Vigente
Decreto 1267 de 1977	PRESIDENCIA	regula el trámite de clarificación de la propiedad de predios rurales		Vigente
Decisión 189 CAN (1983)	CAN	Sistema Andino "JOSE CELESTINO MUTIS" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente		Vigente
Decreto 1594 de 1984	PRESIDENCIA	Reglamenta el DL 2811 de 1974 en cuanto a usos de aguas y residuos líquidos		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto-Ley 1333 de 1986	PRESIDENCIA	Código de Régimen Municipal.	Creación, deslinde, amojonamiento, funciones de municipios. Art. 52 "No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal".	Vigente
Ley 30 de 1988	CONGRESO	se modifica la Ley de reforma agraria de 1961, de modo que excluye las zonas de vegetación protectoras y bosques naturales de las 2/3 partes que debe explotar económicamente quien desee que se le adjudique un predio, respetando las normas del CRNR.		Vigente
Ley 37 de 1989	CONGRESO	Plan Nacional Forestal-funciones sobre reservas forestales		(Vigente)
Ley 99 de 1993	CONGRESO	Reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, dando al Ministerio del Medio Ambiente la función de reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales y a las CAR las regionales. Igualmente, determina que a las CAR les corresponde la administración de las RFP.		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Ley 160 de 1994	CONGRESO	crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino	Establece en el parágrafo 3 del Artículo 85 que el Ministerio de Ambiente debe certificar el cumplimiento de la función ecológica de los resguardos.	Vigente
decreto 1125 de 1994	PRESIDENCIA	Crea la Distinción nacional al Medio Ambiente		Vigente
Decreto 1753 de 1994	PRESIDENCIA	Reglamenta aspectos de las licencias ambientales		Vigente
Decreto 1865 de 1994	PRESIDENCIA	Regula los planes regionales ambientales de las CAR y armoniza la gestión ambiental territorial		Vigente
Decreto 2420 de 1994	PRESIDENCIA	Crea comité para la preservación y rescate de PNN		Vigente
Decreto 2665 de 1994	PRESIDENCIA	Reglamenta extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales	Art. 2. Causal 2 y 3 de Extinción de derecho de dominio: 2. Cuando se violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente contempladas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y demás normas pertinentes sobre la materia. 3. Cuando los propietarios infrinjan las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.	Vigente
Decreto Ley 2150 de 1995	PRESIDENCIA			Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Ley 191 de 1995	CONGRESO	disposiciones sobre zonas de frontera. Esta Ley incluye sus objetivos, definiciones de zonas de frontera, de unidades especiales de desarrollo fronterizo y de zonas de integración fronteriza; régimen de cooperación e integración, régimen económico, aspectos educativos, aspectos administrativos y de recursos		Vigente
Ley 243 de 1995	CONGRESO	Aprueba Convenio para la protección de los obtendores vegetales		Vigente
Ley 299 de 1996	CONGRESO	Por el cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los jardines botánicos, se establece vigilancia por exportación e importación de material biológico y faculta la cooperación internacional	Reglamentada por el Decreto 331 de 1998	Vigente
Decreto 1791 de 1996	PRESIDENCIA	Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal		Vigente
Decreto 1777 de 1996	PRESIDENCIA	con el objeto de constituir o ampliar una zona de reserva campesina, la autoridad ambiental competente, previa solicitud de la junta directiva del Incora, podrá sustraer un área de reserva forestal que a la expedición del presente decreto se encuentre intervenida..		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 1797 de 1996	PRESIDENCIA	Reglamenta las Zonas de Reserva Campesina	1. Las Zonas de Reserva Campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Natural. 2 En casos excepcionales, y con el objeto de constituir o ampliar una Zona de Reserva Campesina, la autoridad ambiental competente, previa solicitud de la Junta Directiva del Incora, podrá sustraer un área de Reserva Forestal	Vigente
Decreto 2173 de 1996	PRESIDENCIA	Funciones del Comité Asesor de Política Forestal		Vigente
Decisión 391 CAN (1996)	CAN	Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos		Vigente
Decreto 833 de 1997	PRESIDENCIA	instrumentos para la prevención o control de los factores de deterior ambiental		Vigente
Decreto 1687 de 1997	PRESIDENCIA	Criterios para zonificación forestal		Vigente
Ley 388 de 1997	CONGRESO	Establece que en la elaboración de los planes de ordenamiento de municipios y distritos, deberán tenerse en cuenta los determinantes ambientales expedidos por las entidades del SINA, relacionadas, entre otras, con aquellas "..... que reglamentan el uso y el funcionamiento de las Reservas Forestales Nacionales	Al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales de las áreas forestales protectoras, productoras, productoras o protectoras - productoras ni al interior de las reservas forestales creadas por la Ley 2da de 1959; no se pueden otorgar aprovechamientos únicos. Si en un área de reserva forestal o de manejo especial, por razones de utilidad pública o interés social definidas por el legislador, es necesario realizar actividades que impliquen remoción de bosque o cambio de uso de suelo, la zona afectada deberá ser previamente sustraída de la reserva o del área de manejo especial de que se trate.	Vigente, con modificaciones.
Ley 430 de 1998	CONGRESO	Normas sobre desechos peligrosos		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 879 de 1998	PRESIDENCIA	reglamenta los POT		Vigente
Decreto 1320 de 1998	PRESIDENCIA	Reglamenta la consulta previa a las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio		Vigente
Ley 472 de 1998		Regula las acciones populares y de grupo, que pueden ejercerse para la protección del medio ambiente		Vigente
Decreto 1996 de 1999	PRESIDENCIA	Regula las Reservas Naturales de la Sociedad Civil		Vigente (Modificado por el D. 2372/2010)
Decisión 331 de la CAN	COMISION ANDINA			Vigente
Decreto 216 de 2003	PRESIDENCIA	Establece los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT y reafirma la función asignada por la Ley 99 del 93 al Ministro para declarar las “reservas forestales nacionales		Vigente
Decreto 1728 de 2002	PRESIDENCIA	Licencias ambientales y sustracciones ZRF		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 1729 de 2002	PRESIDENCIA	Establece la formulación de los POMCH, Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas	ART. 17.—Jerarquía normativa. Las normas sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstos en un plan de ordenación de una cuenca, priman sobre las disposiciones generales dispuestas en otro ordenamiento administrativo, en las reglamentaciones de corrientes, o establecidas en los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales otorgadas antes de entrar en vigencia el respectivo plan de ordenación y manejo. De acuerdo con lo previsto en el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica constituye norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial.	Vigente
Decisión 523 CAN (2004)	CAN	Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino		Vigente
Decisión 529 CAN (2004)	CAN	Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)		Vigente
Ley 843 de 2003	CONGRESO		Modifica D.L.2811 de 1974 (CRNR).Art. 1°. Las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales <u>no podrán ser objeto de sustracciones.</u> En las áreas de reserva forestal nacional y otras reservas naturales ubicadas en las zonas de frontera se aplicará la normatividad ambiental vigente, así como también la normatividad específica para la protección de las comunidades indígenas y negras. En las áreas de amortiguación del sistema de parques nacionales ubicados en zonas de frontera, se desarrollará con la participación de las autoridades y comunidades indígenas y negras involucradas, modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados y se establecerán programas de crédito, fomento y capacitación para el efecto.	Vigente
Decisión 591 CAN (2004)	CAN	Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decisión 596 CAN (2004)	CAN	Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina		Vigente
Decreto 097 de 2006	PRESIDENCIA	Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones	no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el POT la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental	Vigente
(Ley 1021 de 2006) Inexequible	CONGRESO	Por medio de la cual se expide el Estatuto Forestal	Aunque fue declarada inexequible, contiene unas definiciones sobre reserva forestal, aprovechamiento etc.	NO VIGENTE
Decreto 330 de 2007	PRESIDENCIA -MAVDT		Sobre las audiencias públicas en materia de licencias y permisos ambientales	Vigente
Ley 1152 de 2007	CONGRESO	Estatuto rural, UAF,	Art. 11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesario... Así mismo, definirá 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.	Vigente
Decreto 3600 de 2007	PRESIDENCIA -MAVDT	Reglamenta las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.	Las categorías del suelo rural que se determinan en este Artículo constituyen suelo de protección en los términos del Artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma Ley: 1. Áreas de conservación y protección ambiental. 2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales	Vigente
Decreto 4066 de 2008	PRESIDENCIA -MAVDT	Modifica los Artículos 1º, 9º, 10, 11, 14, 17,18 y 19 del Decreto 3600 de 2007		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Ley 1228 de 2008	CONGRESO	Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional		Vigente
Ley 1333 de 2009	CONGRESO	Por medio de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental		Vigente
Decreto 1069 de 2009	PRESIDENCIA	Por el cual se establecen condiciones para el cálculo del índice de ocupación en las áreas de desarrollo restringido en suelo rural		Vigente
Decreto 3641 de 2009	PRESIDENCIA -MAVDT	Modifica el Decreto 3600 de 2007 y el Decreto 4066 de 2008, uso industrial suelo	Si al 10 de diciembre de 2010 el concejo municipal o distrital, o el alcalde, según sea el caso, no ha adoptado en el plan de ordenamiento territorial la clasificación de usos industriales de que trata este parágrafo, no se podrán expedir licencias urbanísticas para usos industriales.	Vigente
Ley 1333 de 2009	CONGRESO	Comparendo ambiental		Vigente
Decreto 3671 de 2009	PRESIDENCIA- MAVDT	Reglamenta macro proyectos y licencias ambientales		Vigente
Decreto 3759 de 2009	PRESIDENCIA- MAVDT	Reubicación de personas en ZRF		Vigente
Decreto 2372 de 2010	PRESIDENCIA -MAVDT	Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, las categorías de manejo, procedimientos de homologación		Vigente
Decreto 2820 de 2010	PRESIDENCIA	Reglamenta Licencias ambientales		Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 2976 de 2010	PRESIDENCIA	Reglamentan las medidas especiales para fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión en pasos urbanos de la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación	6°. Adquisición de zonas requeridas para ejecución de proyectos de infraestructura. Art. 13 Arborización.	Vigente
Decisión 729 CAN	CAN	Programa Regional de Biodiversidad en las Regiones Andino Amazónicas de los Países Miembros de la CAN "BioCAN"		Vigente
Ley 1382 de 2010	CONGRESO	Por la cual se modifica el Código de Minas	Establece zonas excluidas de minería como los PNN, PNR, ZRF, Páramos, Humedales Ramsar, las cuales deben ser declaradas y delimitadas; en segundo término, impide que se inicien obras de minería hasta tanto no se haya sustraído el área por la autoridad ambiental; y tercero, le concede al MAVDT un plazo de cinco años para que redelimita las ZRF de la Ley 2da de 1959.	Vigente (inexequibilidad diferida hasta que se profiera la nueva Ley)
Decreto 3678 de 2010	PRESIDENCIA	Por el cual se establecen los criterios para la imposición de sanciones en materia ambiental art. 40 Ley 1333 de 2009		Vigente
Decreto 3570 de 2011	PRESIDENCIA	Establece las funciones del MADS		Vigente
Ley 1450 de 2011	CONGRESO	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Modifica los Artículos 202 y 204 del CNRNR sobre reservas forestales protectoras y productoras, incluye como SINAP y amplía plazos para licencias ambientales	Vigente, y de mayor jerarquía al ser orgánica.
Ley 1466 de 2011,	CONGRESO	Comparendo Ambiental	Por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental	Vigente

Clase de Norma	Entidad	Objeto	Detalle	Vigencia
Decreto 125 de 2011	PRESIDENCIA	Programa Especial de Reforestación	Reforestación comercial en las áreas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, para rehabilitar el uso de los suelos con potencial para la reforestación incluyendo las cuencas de los ríos y las áreas conectadas con ellas	Vigente
Decreto Ley 3572 de 2011	PRESIDENCIA	Crea la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales UAEPNN	Le asigna entre otras funciones, la de Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Así mismo, la de Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la de adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.	Vigente
Ley 1515 de 2012, aprueba tratado de Budapest	CONGRESO	sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes		Vigente
Ley 1518 de 2012 aprueba el Convenio para la protección de las Obtenciones Vegetales- OPV 91	CONGRESO	OPV -91	Protege las semillas patentadas y prohíbe la comercialización de semillas no patentadas	Vigente
Ley 1536 de 2012	CONGRESO	Rinde homenaje a Gloria Valencia de Castaño	Establece un mecanismo adicional para la financiación de los Parques Nacionales, a través del incentivo tributario.	Vigente
Ley 1551 de 2012	CONGRESO	Moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios	En el numeral 25 del Artículo 38, una función ambiental a los municipios y crea los territorios especiales biodiversos y fronterizos	Vigente