



MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible

Zonificación ambiental y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonia, creada mediante la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas



Informe Final

Volumen VII:
Análisis y recopilación del marco normativo

Bogotá D.C., Marzo de 2014



MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible



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





MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible



INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS SINCHI

LUZ MARINA MANTILLA CÁRDENAS
Directora General

ROSARIO PIÑERES VERGARA
Subdirectora Administrativa y Financiera

URIEL GONZALO MURCIA GARCÍA
Coordinador Programa de Investigación

CÍTESE COMO:

SINCHI, 2014. Zonificación ambiental y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonia, creada mediante la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Guainía, Vaupés, y Amazonas. Informe final del Convenio 118 de 2013. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Grupo de Gestión de Información Ambiental y Zonificación del Territorio: Amazonia Colombiana - GIAZT. Bogotá, D. C.

© Marzo de 2014, 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





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 118 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI (MADS- SINCHI).

Equipo técnico

Alexander Villamizar Hernández	Componente: Hidrología
Deyanira Esperanza Vanegas Reyes	Coordinación técnica
Érick Francisco López Vanegas	Componente: Socioeconómico
Henry Omar Castellanos	Apoyo: Análisis de datos
Iván Darío Rivera	Componente: Flora
Jorge Eliécer Arias Rincón	Componente: SIG
Lorena Cantor Sandoval	Componente Socioeconómico
Luis Fernando Jaramillo	Apoyo: Coordinación local - Vaupés
Martha Lucía Valderrama Cuervo	Componente: Jurídico
Nancy Carolina Rojas	Componente: Fauna
Nila Parra León	Componente: Geología
Ramiro Ocampo Gutiérrez	Componente: Suelos y Ordenamiento
Uriel Gonzalo Murcia García	Director General del Proyecto



MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible



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



CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	CONTEXTO POLÍTICO – ADMINISTRATIVO.....	10
2.1	Organización política y administrativa.....	10
2.2	El carácter fronterizo de los departamentos	13
3.	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON LA RESERVA FORESTAL DE LA AMAZONÍA.....	15
3.1	Superposición entre reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y categorías del SINAP	18
3.1.1.	Los parques nacionales naturales.....	18
3.1.2.	Los parques naturales regionales	19
3.1.3.	Las reservas forestales protectoras	19
3.1.4.	Los distritos de manejo integrado	20
3.1.5.	Las áreas de recreación.....	21
3.1.6.	Los distritos de conservación de suelos.....	22
3.1.7.	Las reservas naturales de la sociedad civil.....	22
3.2	Las reservas de recursos naturales	23
3.3	Las áreas protegidas municipales.....	24
3.4	Las zonas de ronda	25
3.5	Los POMCA	26
3.6	Los planes de ordenación forestal	28
3.7	Los humedales y la Convención Ramsar.....	29
3.8	Las determinantes ambientales para planes de ordenamiento territorial.....	30
3.9	El ordenamiento del territorio.....	31
3.10	Resguardos indígenas	34
3.11	Sustracciones a la RFA en el área de estudio	36
4.	ESTADO LEGAL DEL TERRITORIO	38
4.1	Información del estado legal por departamentos	40
4.1.1.	Guainía.....	40
4.1.2.	Vaupés.....	41
4.1.3.	Amazonas	41
5.	PROYECTOS MINERO ENERGETICOS, OTROS PROYECTOS Y OCUPACION DEL TERRITORIO.....	42
5.1	Minería en la RFA.....	42
5.1.1.	Marco normativo.....	42
5.1.2.	Proyectos mineros en la RFA.....	45
5.2.	Exploración y explotación de hidrocarburos en la RFA.....	53
5.2.1.	Marco normativo.....	53
5.2.2.	Exploración y explotación de hidrocarburos en la RFA.....	55
5.3	Otros proyectos de interés público.....	58
5.3.1.	Marco Normativo	58
5.3.2.	Otros proyectos en la RFA.....	59
5.4	Ocupación del territorio	60

5.4.1.	Marco jurídico.....	60
5.4.2.	Ocupación de la RFA	62
6.	ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE POSIBILIDAD DE COMPATIBILIZAR LA EXISTENCIA DE ASENTAMIENTOS POBLADOS DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA RFA EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, GUAINÍA Y VAUPÉS.....	64
6.1	MARCO LEGAL APLICABLE A LA OCUPACIÓN Y TITULACIÓN DE ÁREAS DE LEY 2ª DE 1959	64
6.2	MARCO LEGAL APLICABLE A LOS RESGUARDOS INDÍGENAS QUE SE SOBREPONEN CON LA RFA 66	
6.3	CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS PARA COMPATIBILIZAR ASENTAMIENTOS POBLADOS DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA RESERVA FORESTAL.....	67
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	71

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Áreas de desarrollo hidrocarburífero en el departamento del Vaupés	56
Tabla 2.	Áreas de desarrollo hidrocarburífero en el departamento del Guainía	57
Tabla 3	Licenciamiento Ambiental en el Departamento del Vaupés	59
Tabla 4	Licenciamiento Ambiental en el departamento del Guainía	60

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estado legal del territorio.....	39
Figura 2	Solicitudes y Títulos Mineros en el departamento del Amazonas	49
Figura 3	Solicitudes y Títulos Mineros en el departamento del Vaupés.....	51
Figura 4	Solicitudes y Títulos Mineros en el departamento del Guainía.....	52
Figura 5	Áreas de Desarrollo de Hidrocarburos en el departamento del Amazonas.....	55
Figura 6	Áreas de Desarrollo de Hidrocarburos en el departamento del Vaupés	56
Figura 7	Áreas de Desarrollo de Hidrocarburos en el departamento del Guainía	57

ANÁLISIS Y RECOPIACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

1. INTRODUCCIÓN

La caracterización jurídica parte del avance alcanzado por el mismo componente en las anteriores etapas del proceso de zonificación ambiental y ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonia – RFA que realiza el Instituto Sinchi en convenio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En especial, parte de la información recopilada y del análisis jurídico realizado por Moisés Rodrigo Mazabel sobre las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 en los informes correspondientes a la RFA en los departamentos de Caquetá, Huila, Putumayo, Cauca, Nariño, Meta y Guaviare.

La RFA que se analiza, corresponde a una de las siete grandes zonas de reserva forestal del país declaradas por el legislador a través de la Ley 2ª de 1959, en la que al tiempo que declaró y delimitó cada una de estas zonas, fueron definidos los siguientes criterios generales aplicables a las mismas:

- El artículo primero señaló que la declaratoria de las zonas de reserva tendría por objeto el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.
- El artículo tercero contempló la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura¹ sustrajera las Reservas, de acuerdo con el estudio y clasificación de los suelos del país que correspondía realizar al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o al mismo Ministerio.
- El artículo cuarto consagró que las zonas de reserva deberían someterse a un Plan de Ordenación Forestal. Agregó el artículo noveno que correspondería al Gobierno Nacional reglamentar la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de los límites de las Zonas de Reserva Forestal o de Bosques Nacionales con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización.
- El artículo décimo facultó al Gobierno Nacional para adquirir tierras o mejoras ubicadas en tierras que por su avanzada erosión, previo concepto del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", deban ser desocupadas para destinarlas a reforestación progresiva, así como propender por el establecimiento de sus moradores en otras regiones del país.

Además de estos criterios generales y de las disposiciones del Código de Recursos Naturales Renovables sobre reservas forestales, existen algunas normas dispersas aplicables pero no hay una reglamentación especial que permita cubrir los vacíos existentes en cuanto al régimen de uso y manejo de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959.

Este documento de caracterización se ocupa de las áreas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés que hacen parte de la RFA. Para empezar, se aborda el contexto político-administrativo; en el análisis de la información jurídica de la RFA se complementan los temas que ya han sido abordados en las fases anteriores, en relación con áreas protegidas del SINAP, áreas protegidas municipales, zonas de ronda hídricas, planes de ordenación forestal, planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, humedales, resguardos indígenas, ordenamiento territorial y sustracciones a la RFA. Teniendo en cuenta estos aspectos, se describe el estado legal del

¹ Esta competencia del Ministerio de Agricultura estaba en principio justificada por la ausencia de un sector ambiental. Hoy en día, se entiende que esta misma competencia está radicada en el Ministerio de Ambiente, de acuerdo con las competencias que le asigna la Ley 99 de 1993.

territorio en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía. Posteriormente, el análisis se enfoca en proyectos minero energéticos, otros proyectos y ocupación del territorio.

Fuera de las particularidades que se derivan de la existencia de una reserva forestal de Ley 2ª de 1959, para la RFA existen otras -principalmente relacionadas con la organización político-administrativa, las actividades económicas y las formas de ocupación del territorio-, que necesariamente deben constituirse en punto de partida para la determinación del régimen jurídico aplicable y sus implicaciones frente a cualquier proceso que se emprenda para la zonificación y ordenamiento de dicha reserva. En este sentido, se enfatiza en aquellos aspectos que mayor relevancia habrán de presentar en el desarrollo de un proceso de zonificación, como son la existencia de asentamientos y el desarrollo de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y otros proyectos considerados por la ley como de interés público.

2. CONTEXTO POLÍTICO – ADMINISTRATIVO

2.1 Organización política y administrativa

La organización territorial en Colombia se regula a partir de lo dispuesto en la Constitución Política, que en su artículo 286 divide el territorio nacional en departamentos, los cuales a su vez están conformados por distritos, municipios y territorios indígenas.

Estas entidades territoriales, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que establecen la misma Constitución y la ley, teóricamente están llamadas a cubrir la totalidad del territorio nacional. No obstante, específicamente para el caso de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, la mayor parte del territorio no pertenece a ningún municipio y en su lugar funcionan los denominados corregimientos departamentales.

Estos corregimientos surgieron de la transición normativa derivada de la promulgación de la Constitución Política de 1991, que a través del artículo 21 del Decreto Legislativo 2274 de 1991 dispuso que **“Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas intendencias y comisarías se mantendrán como divisiones departamentales”**. En la Corte Constitucional dicho decreto fue declarado inexecutable a través de sentencia C-141 de 2001, en la que al mismo tiempo se difirieron los efectos de la inexecutable para permitir que el Congreso de la República, en un término máximo dos legislaturas, expidiera un régimen que permitiera la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes.

El Congreso no expidió el régimen aplicable a estos territorios dentro del término establecido por la Corte Constitucional. En su lugar, a través del artículo 98 de la Ley 715 de 2001 consagró que la población de los corregimientos departamentales existentes se tendría en cuenta en los cálculos correspondientes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, agregando que los recursos para estos corregimientos serían administrados por los departamentos, quienes serían responsables de la prestación de los servicios en el respectivo territorio.

La Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, creó en el artículo 44 las entidades denominadas *territorios especiales biodiversos y fronterizos*² en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales de Amazonas, Guainía, Vaupés y Nariño, con el propósito de hacer cesar la transitoriedad en esas zonas. Sin embargo, la nueva figura no estaba llamada a permanecer debido a que no se ajustaba a los preceptos de la Constitución Política sobre organización territorial.

La Corte Constitucional al decidir una demanda contra la Ley 1551 de 2012 declaró inexecutable el artículo 44 sobre los territorios especiales biodiversos y fronterizos, mediante la Sentencia C-100 de 2013. Sobre el contenido de esta sentencia, el comunicado de prensa de la Corte informó lo siguiente:

“La Corte encontró que es inconstitucional, por violar el artículo 286 de la Constitución, la creación legal -en el artículo 44 de la ley 1551 de 2012- de los territorios diversos y fronterizos, en tanto constituyen una entidad territorial diferente de aquellas señaladas en la Constitución: (i) El artículo 286 superior reconoce las ordenaciones territoriales que pueden ser consideradas como entidades territoriales: se trata de un conjunto taxativo que comprende a los municipios, a los departamentos, a los distritos, a las entidades territoriales indígenas, a las provincias y a las regiones. La regulación de los territorios biodiversos y fronterizos - antiguas zonas no municipalizadas correspondientes a los corregimientos departamentales-, implican la creación de una entidad territorial nueva, sin asimilarla a los municipios, por la asignación de algunos derechos que solo ellos tienen, y les atribuye responsabilidades iguales a las previstas en el artículo 311 de la Constitución. (ii) La facultad para llevar a cabo la división general del territorio establecida en el artículo 285 -invocado en la disposición demandada-, no supone una habilitación para crear nuevas entidades territoriales. (iii) La disposición demandada desconoce, igualmente, la ratio decidendi definida en la sentencia C-141 de 2001, al declarar la inconstitucionalidad de la norma que, con apoyo en disposiciones transitorias de la Constitución, había creado los corregimientos departamentales. De acuerdo con ella salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas o los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. (iv) El artículo demandado desconoce la competencia de las asambleas departamentales, prevista en el numeral 6 del artículo 300, para crear y suprimir municipios.”

De esta forma, la Corte Constitucional reitera que la figura de los corregimientos departamentales es transitoria y es utilizada para ir creando las condiciones para que esos corregimientos se conviertan en municipios, de manera que **los corregimientos son “municipios en potencia”, donde, por ahora, la Junta Administradora Local es la base de los futuros Concejos municipales (sus miembros son elegidos popularmente) y el Corregidor es un agente del Gobernador.**

Lo cierto es que en los corregimientos departamentales subsisten vacíos y falta de definición sobre el régimen político - administrativo aplicable, pues con la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley 1551 de 2012 se mantiene el vacío normativo que da lugar a una situación de incertidumbre que no favorece la gestión sobre las áreas de reserva forestal en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

² Los antiguos corregimientos departamentales donde el artículo 44 de la Ley 1551 pretendía crear territorios especiales biodiversos y fronterizos eran: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá en el departamento de Amazonas; Barrancominas, Cacahual, La Guadalupe, Mapiripán, Morichal, Pana Pana, Puerto Colombia y San Felipe en el departamento de Guainía; Pacoa, Papunauya y Yavaraté en el departamento de Vaupés; y Jardines de sucumbios en el departamento de Nariño.

Considerando las características de este territorio constituido en gran parte por resguardos indígenas, es pertinente indicar que allí donde fueron creados los territorios especiales biodiversos y fronterizos (figura declarada inexequible) podrían conformarse entidades territoriales indígenas - ETI. También hay que advertir que las Asambleas Departamentales están facultadas para crear allí nuevos municipios o agregar esos territorios a los municipios ya existentes.

Las ETI fueron incluidas en el artículo 286 de la Constitución Política de 1991 como entidades territoriales, junto con los departamentos, distritos y municipios. En consecuencia, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287). Las ETI se conformarán según lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial y serán delimitadas por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial (artículo 329). A la fecha, las ETI no han sido reglamentadas. Al respecto, la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, facultó al Gobierno Nacional para que presentara el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las ETI, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa.

Entre tanto, la coexistencia de municipio con resguardo indígena puede generar conflictos por la existencia de dos autoridades políticas y judiciales; por la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones pues los resguardos son beneficiarios del Sistema General de Participaciones pero tales recursos son administrados transitoriamente por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena hasta cuando éstos se erijan como ETI; porque la comunidad del resguardo esta regida por sus propias normas y procedimientos, conforme a sus usos y costumbres (Sentencia T-514/09 Corte Constitucional) y porque los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo de los municipios donde hay resguardos indígenas se cruzan con los planes de vida de estas comunidades.

En relación con el ordenamiento territorial en el espacio que ocupan los corregimientos departamentales, la Ley 1454 de 2011 dispone en su artículo 29 que corresponde al departamento establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, así como articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. Lo anterior, no obstante haber sido declarado inexequible el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 que señalaba competencias en materia de ordenamiento territorial, entre otros, a los departamentos (Sentencia C 795 de 2000).

Así las cosas, en las zonas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas donde actualmente no hay municipios el vacío legal sobre competencias en materia de ordenamiento territorial lo podría asumir el respectivo departamento, en concordancia con el principio de subsidiariedad de que trata la misma Ley 1454 de 2011. En la práctica, el ordenamiento territorial en esos espacios ha sido abordado en los Planes de Vida de las comunidades indígenas, en los planes de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en el régimen especial de manejo de áreas traslapadas. Así mismo, la zonificación y ordenamiento que actualmente se realiza a la RFA, los planes de manejo de otras áreas protegidas, los planes de manejo de ecosistemas, los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los planes de ordenación forestal, las reservas de recursos naturales y otras estrategias de conservación *in situ*, contribuyen al ordenamiento ambiental del territorio.

Con respecto a las sustracciones de los cascos urbanos de los corregimientos departamentales, el ámbito de aplicación de la Resolución 763 de 2004 del Ministerio de Ambiente comprende, además de los municipios, las áreas urbanas y de expansión urbana de los corregimientos departamentales localizados al interior de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. La sustracción incluye las áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociada a dichos desarrollos localizados en suelos rurales, que comprende: plantas de potabilización de aguas, plantas de tratamiento de aguas residuales, lagunas de oxidación, sistema de acueducto y alcantarillado, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de residuos sólidos, mataderos municipales, centrales y subestaciones de energía, estaciones de comunicación **y telefonía; el equipamiento de sistemas alternativos de abastecimiento y tratamiento de aguas, y de manejo de residuos sólidos y líquidos.** El procedimiento y los requisitos para el trámite de las solicitudes de sustracción de los suelos urbano y de expansión urbana municipales de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 contenido en la Resolución 871 de 2006 del Ministerio de Ambiente, modificada por la Resolución 1917 de 2011, incluye solo a los municipios y no a los corregimientos departamentales, dejando otro vacío normativo sobre el procedimiento aplicable en estos espacios.

En el departamento del Amazonas, existen los municipios de Leticia y Puerto Nariño ubicados en el denominado Trapecio Amazónico. El territorio restante está comprendido por nueve corregimientos departamentales, que conforman la mayor parte del territorio del departamento. Las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 que no se solapan con áreas del sistema de parques nacionales o resguardos indígenas, se ubican principalmente en los corregimientos de Tarapacá, La Pedrera, Mirití-Paraná, La Victoria y Puerto Santander, existiendo también un área en jurisdicción de los dos municipios.

En el departamento del Vaupés, existen tres municipios: Mitú, Carurú y Taraira. Las áreas de reserva que no se solapan con áreas del sistema de parques nacionales o resguardos indígenas, se ubican principalmente en los municipios de Carurú y Taraira y en los corregimientos departamentales de Papunagua y Pacoa.

En el departamento del Guainía, la capital Inirida se constituye en el único municipio y hay ocho corregimientos departamentales. Algunos fragmentos de la reserva que no se solapan con áreas del sistema de parques nacionales o resguardos indígenas, se encuentran en este municipio y el área restante en los corregimientos de Barrancominas y Mapiripana.

2.2 El carácter fronterizo de los departamentos

Los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas son limítrofes con Venezuela, Brasil y Perú, lo cual tiene implicaciones para la RFA en materia de Tratados o Convenios internacionales suscritos con dichos países.

La Constitución Política establece la posibilidad de que, por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas adelanten directamente con la respectiva entidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Esta posibilidad es ratificada por el artículo séptimo de la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras, donde además se advierte sobre la necesidad de dar atención a los intereses de las comunidades indígenas y a la protección del conocimiento tradicional.

En desarrollo del principio de integración que hace parte de los principios rectores del ordenamiento territorial de la Ley 1454 de 2011, los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la

preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado. En el mismo sentido, ya la Constitución Política y la Ley 191 de 1995 mencionaban la posibilidad de celebrar con el país vecino, entre entidades territoriales limítrofes, convenios de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Así las cosas, en la RFA se conocen programas de conservación de la biodiversidad que involucran varios Estados. Por ejemplo, en el departamento de Amazonas, se ejecuta el proyecto de la Comunidad Andina de Naciones – CAN que tiene por objeto la zonificación y el ordenamiento ambiental de una porción de la RFA en el trapecio amazónico. En el área de estudio también hace presencia la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA), programa regional creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que suma los esfuerzos de varias organizaciones para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú. Los objetivos de este programa de USAID³ son: 1) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad; 2) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva; y 3) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas. Así mismo, Acción Verde - árbol por árbol, salvando el planeta®, hace parte de una iniciativa mundial de las Naciones Unidas que busca la siembra de árboles con el fin de mitigar los efectos del cambio climático⁴ y, en relación con el área de estudio, se conoce que trabaja en Puerto Nariño, en la zona del lago Tarapoto. Algunas de las instituciones que respaldan a Acción Verde en su campaña reforestadora son el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y CONIF (Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal). De otra parte, recientemente, se conoció por los medios de comunicación **el proyecto “Corazón de la Amazonia” impulsado por Noruega con una donación de 50 millones de dólares que se** destinará a financiar proyectos sostenibles que garanticen la biodiversidad y el patrimonio cultural de la Amazonia. Corazón de la Amazonia contempla la ampliación del Parque Nacional Natural Chibiriquete, la reducción de la deforestación producida por la minería y la ganadería extensiva, y la reconversión de las comunidades para desarrollar proyectos de ganadería silvopastoriles y forestales. Todo lo anterior, sin mencionar otros proyectos o programas de cooperación internacional que apoyan la gestión de Parques Nacionales Naturales de Colombia y los proyectos ejecutados por diversas ONG presentes en el área de estudio.

Adicionalmente, con los países de frontera existen mecanismos binacionales de integración denominados Comisiones de Vecindad. Con Perú se está trabajando en el proyecto manejo integrado para el desarrollo sostenible del corredor de gestión trinacional de áreas protegidas (La Paya - Colombia, Cuyabeno - Ecuador y Güepi - Perú)⁵ y en temas de control de la movilización de fauna y flora en la zona fronteriza. Con Brasil se trabajan los temas de ilícitos ambientales; plan de fiscalización y monitoreo para temas de extracción ilegal de madera, minería y fauna silvestre; y monitoreo de recursos hídricos en frontera. Con Venezuela existe un Comité de Recursos Naturales donde se trabaja en los criterios comunes para la gestión de áreas protegidas compartidas, minería ilegal y tráfico ilegal de fauna y flora; y una Comisión Técnica Binacional para el estudio integral de las cuencas hidrográficas de uso común que aborda los lineamientos y directrices técnicas y la definición de planes binacionales para el manejo conjunto de las cuencas compartidas.⁶

³ Más información sobre el programa de USAID en el siguiente enlace: <http://www.amazonia-andina.org/acerca-de-icaa>

⁴ En el siguiente enlace hay más información sobre Acción Verde: http://www.accionverde.org.co/quienes_somos/quienes_somos.php

⁵ La información sobre este proyecto se encuentra disponible en la página web de WWF Colombia, en el siguiente enlace: http://www.wwf.org.co/donde_trabajamos/amazonas/_proyectos/putumayo_tres_fronteras_/

⁶ Con base en la información publicada en el sitio web de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=556&conID=1495>

Por su parte, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina contiene varias decisiones relevantes para el presente estudio, éstas son: la Decisión 182 de 1983 que crea el Sistema Andino “José Celestino Mutis” sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente; la Decisión 523 que aprueba la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino; la Decisión 729 que aprueba el Programa Regional de Biodiversidad en las Regiones Andino Amazónicas de los Países Miembros de la CAN “BioCAN”; la Decisión 763 que aprueba la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; la Decisión 762 que aprueba la ejecución del Programa de Adaptación al Cambio Climático en la Región Andina y la Decisión 774 que aprueba la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal.

De los Convenios y Tratados internacionales aprobados por el Congreso de la República de Colombia, amerita hacer especial referencia al Tratado de Cooperación Amazónica⁷. Otros instrumentos internacionales relevantes son el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional – Ramsar, el Convenio Marco de Cambio Climático, el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Adicionalmente, de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo surgieron los planes de acción denominados Agenda 21, planes con los que cuentan los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas.

Sobre las áreas fronterizas de la RFA, será importante considerar las implicaciones transfronterizas de cualquier iniciativa que se emprenda y procurar que, en el proceso de zonificación que se adelante, se explore la posibilidad de establecer programas de cooperación, integración y otras iniciativas con los países vecinos, en el marco de lo que sobre el particular dispone la legislación colombiana, el ordenamiento jurídico de la comunidad andina y los convenios y tratados internacionales en materia de medio ambiente.

3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON LA RESERVA FORESTAL DE LA AMAZONÍA

Gracias a las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, gran parte territorio nacional ha estado sujeto a un régimen especial de protección y con el paso de los años, sobre estos espacios se han creado distintas figuras o categorías, como las reservas forestales protectoras, las áreas forestales productoras, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y otras áreas protegidas, los resguardos indígenas, los planes de ordenación de cuencas hidrográficas, etc., contribuyendo así a la ordenación ambiental del territorio o creando un complejo rompecabezas, según como se quiera ver el tema.

Al mismo tiempo, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 2ª de 1959 y en el Código de Recursos Naturales Renovables, las reservas forestales han sido objeto de múltiples sustracciones. Es así como han sido sustraídos sectores para la actividad agropecuaria, para realizar actividades económicas por razones de utilidad pública o interés social que implican remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad diferente de la forestal y para las áreas urbanas y de expansión urbana de municipios y corregimientos departamentales e infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociados.

⁷ El Tratado de Cooperación Amazónica fue suscrito en 1978 entre Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible de la Amazonia mediante acciones conjuntas que contemplen la preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos.

De manera general, según análisis realizado por Eugenia Ponce de León "las reservas forestales no cuentan con un reglamento marco en el país en el que detallan aspectos relativos a su administración, ni cuentan con personal especial que se dedique a las labores de vigilancia de las actividades que se realizan en ellas, y por lo general, la autoridad ambiental no desarrolla programas específicos en estas zonas, lo que ha hecho que las reservas forestales no vayan más allá de su simple declaratoria, y por tanto, su aporte como figura de conservación se ve bastante limitado" (Ponce de León, 2005).

Antes de la expedición del Decreto 2372 de 2010 sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se discutía sobre si las reservas forestales eran consideradas o no áreas protegidas. Hasta entonces, en el ordenamiento jurídico colombiano no existía un reglamento con las categorías de áreas protegidas, razón por la cual, por vía de interpretación, se definía cuáles de las denominaciones cabían dentro del concepto de área protegida, según la definición del Convenio de Diversidad Biológica aprobado mediante Ley 165 de 1994.

Al respecto, el Decreto 2372 de 2010 y luego la Ley 1450 de 2011 aclaran que las reservas forestales protectoras son áreas protegidas que hacen parte del SINAP, mientras que las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 son estrategias complementarias de conservación *in situ*⁸. El lenguaje técnico del Decreto ha dado lugar a distintas interpretaciones. Algunos usuarios que pretenden ejecutar actividades productivas y extractivas en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 opinan que si estos espacios no pertenecen al sistema de áreas protegidas, es porque han dejado de tener un régimen especial de protección, de tal forma que solo quedarían bajo protección los sitios donde existan áreas protegidas del SINAP. Esa interpretación es equivocada por cuanto el Decreto 2372 de 2010 no pudo haber modificado la Ley 2ª de 1959 que tiene una jerarquía normativa superior. Además, el mencionado Decreto tampoco reglamenta la Ley 2ª de 1959 y en el artículo 22 sobre permanencia de las figuras de protección declaradas menciona que aquellas figuras reguladas por la Ley 2ª de 1959 mantienen plena vigencia y continúan rigiéndose para todos sus efectos por las mismas normas.

Las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y las áreas protegidas, en algunos casos se superponen y en otros se complementan. Sobre un área que tiene un régimen especial de protección (reservas forestales de la Ley 2ª de 1959), se han declarado diversas categorías de áreas protegidas de distintos niveles (nacional, regional y local) y quedan unos espacios en dichas reservas donde no existen áreas protegidas. Las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 no requieren ser declaradas en su totalidad como áreas protegidas, pues por si mismas son consideradas una estrategia de conservación *in situ* donde aplican restricciones de uso de los recursos naturales. El análisis es similar al de la protección legal que tienen los ecosistemas de páramo, sobre los cuales pueden superponerse o no áreas protegidas, en todo caso, también son una estrategia de conservación *in situ* y allí siempre aplican unas restricciones especiales de uso.

La prohibición de superposición de categorías de que trata el artículo 26 del Decreto 2372 de 2010 se refiere a la superposición entre categorías de manejo del SINAP. La superposición de otras estrategias de conservación *in situ* como las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 con áreas protegidas, es viable y muy común. Incluso, se ha entendido que la declaratoria de áreas protegidas al interior de las reservas contribuye al ordenamiento ambiental de estos espacios. De igual forma, existe la posibilidad de que las reservas forestales declaradas por la Ley 2ª de 1959 se superpongan con títulos colectivos de los grupos étnicos, tales como los resguardos indígenas.

⁸ Conservación *in situ* es un término que emplea el Convenio sobre Diversidad Biológica aprobado mediante Ley 165 de 1994. Por "conservación *in situ*" se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. Comprende tanto las áreas protegidas como las áreas donde hay que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

Sobre la declaratoria de áreas protegidas regionales dentro de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, el Ministerio de Ambiente desde la Resolución 918 del 20 de mayo de 2011 (derogada por la Resolución 1526 de 2012) **incluyó el artículo 5 titulado “sustracción para la declaratoria de áreas protegidas” donde establece el requisito de la aprobación previa por parte del mismo Ministerio de los estudios que sustentan la declaratoria de áreas protegidas del nivel regional dentro de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 o en las áreas que hayan sido sustraídas de estas reservas.** Dicha disposición fue reiterada en el artículo 5 de la Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012, **agregando que “las zonas que sean sustraídas de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 mantendrán la destinación para la cual se tomó la decisión de sustracción”,** seguramente con el fin de evitar que en el caso de ser necesaria la sustracción para la declaratoria de áreas protegidas regionales, ésta se utilice para otro propósito. De esta forma, la aprobación previa para la declaratoria de nuevas áreas protegidas regionales se suma a los requisitos ya establecidos por el Decreto 2372 de 2010. Cabe mencionar que gran parte de las áreas protegidas regionales existentes ya habían sido declaradas con anterioridad al establecimiento de este nuevo requisito. Es el caso del Área de Recreación de cuatro microcuencas del municipio de Inírida, declarada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA en el año 2006 y homologada en el año 2011.

El artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 dispone que las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos por parte el Ministerio de Ambiente. En el mismo sentido, el Decreto Ley 3570 de 2011 señala que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento.

Está claro que solo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puede decidir si la superposición de una determinada categoría de área protegida con las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, requiere o no sustracción o recategorización de la porción correspondiente de la reserva. Frente a las categorías nacionales de áreas protegidas, en principio, la superposición con reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 no representa contradicción alguna que implique sustracción, como quiera que es el mismo Ministerio de Ambiente el que las declara y es la entidad competente para adoptar decisiones de recategorización de reservas forestales nacionales, conforme a las disposiciones de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

El tema amerita hacer un análisis de la Ley 2ª de 1959 frente a cada una de las categorías del SINAP: áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Regionales, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Áreas de Recreación y Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Lo anterior con el fin de definir en cuáles casos las figuras podrían ser incompatibles y, eventualmente, habría que sustraer parte de la reserva forestal. De igual forma, es pertinente incluir en el estudio otras figuras que se superponen con la RFA como zonas de ronda hídricas, planes de ordenación forestal, planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, humedales y resguardos indígenas.

Adicionalmente, en la RFA quedaron ubicadas algunas de las reservas de recursos naturales establecidas conforme a lo dispuesto en el Decreto 1374 de 2013, según el cual en estas zonas la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos mineros, temporalmente. La Resolución 705 de 2013 del Ministerio de Ambiente señala que la Estrella Fluvial del Inírida por ser un área de especial importancia ecológica para la conservación de recursos hídricos y la ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete por ser uno de los sitios prioritarios para la conservación, entre otras, hacen parte de esas reservas temporales. Estas categorías estarán vigentes por un año, prorrogable por un año más, y podrán dar lugar a la declaración de zonas excluidas de la minería (áreas protegidas y ecosistemas

estratégicos). La cartografía oficial integrada de las reservas de recursos naturales establecidas en la Resolución 705 fue adoptada mediante Resolución 761 de 2013.

3.1 Superposición entre reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y categorías del SINAP

3.1.1. Los parques nacionales naturales

El antecedente normativo de los parques nacionales naturales es la misma Ley 2ª de 1959 que creó esta categoría y señaló las primeras limitaciones sobre usos y actividades en su interior al prohibir la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta al turismo y la conservación (Valderrama, 2006).

El Código de Recursos Naturales Renovables - Decreto Ley 2ª811 de 1974 define el Sistema de Parques Nacionales Naturales como el “conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara”. Son finalidades del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la de conservar valores sobresalientes de fauna y flora, paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo, fundado en una planeación integral, con principios ecológicos; y evitar su deterioro por la alteración de los sistemas culturales de conocimiento y manejo asociados con ellos, contribuyendo a la preservación del patrimonio de la humanidad.

El Decreto 622 de 1977 contiene el reglamento general del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En estas áreas protegidas la normatividad no permite, por regla general, asentamientos humanos ni el desarrollo de actividades productivas, excepto en el caso de las comunidades indígenas y negras. Es función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reservar y alinear estas áreas. Parques Nacionales Naturales de Colombia es la Unidad Administrativa Especial encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme al Decreto 3572 de 2011, además, le corresponde la administración del SINAP.

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son una sola categoría del SINAP, independientemente de su denominación (santuario de flora, santuario de fauna, área natural única, vía parque, reserva natural o parque nacional). La Constitución Política atribuye a los parques naturales las mismas características de los bienes de uso público: inalienables, imprescriptibles e inembargables y los califica como áreas de especial importancia ecológica, de donde se deriva un deber de protección más estricto, ya que únicamente son admisibles usos compatibles con su conservación, según jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-649 de 1997). En consecuencia, son zonas excluidas de la minería, conforme al Código de Minas.

De esta forma, en los casos de superposición de reservas forestales de la Ley 2ª con áreas del sistema de parques nacionales aplican las normas más estrictas que corresponden a las del sistema de parques. Como los parques nacionales no se pueden sustraer⁹, donde exista esta figura no habrá más cambios en el estado legal del territorio, salvo cuando hay ampliación del parque o traslape con resguardo indígena.

⁹ Según Sentencia C-649 de 1997 de la Corte Constitucional.

En el área de estudio han sido declaradas seis áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: la reserva nacional natural Puinawuai, el parque nacional natural Río Puré, el parque nacional natural Cahuinari, el parque nacional natural Amacayacu, el parque nacional natural Yaigóje Apaporis y la reserva nacional natural Nukak.

3.1.2. Los parques naturales regionales

La Ley 99 de 1993 creó la categoría parques naturales regionales, asignando la competencia para su reserva, alinderación y administración en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales. Los parques naturales regionales, como los parques nacionales, también son inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el artículo 63 de la Constitución Política, y son áreas de especial importancia ecológica donde aplica una protección estricta que solo admite usos compatibles con su conservación.

Los parques naturales regionales fueron reglamentados por el Decreto 2372 de 2010 como una categoría del SINAP. **Allí se definen como “espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute”. Los parques naturales regionales son zonas excluidas de la minería según el Código de Minas.**

Cuando haya superposición de reservas forestales de la Ley 2ª con parques naturales regionales aplican las normas más estrictas que corresponden a las de los parques. Lo mismo que los parques nacionales, los regionales no se pueden sustraer por lo cual, allí donde exista esta figura, en relación con el estado legal del territorio, solo puede haber ampliación del parque o traslape con resguardo indígena.

En el área de estudio no han sido creados parques naturales regionales.

3.1.3. Las reservas forestales protectoras

Las reservas forestales protectoras son consideradas áreas protegidas del SINAP, de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010 y la Ley 1450 de 2011. Están definidas como “espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales”. El régimen de usos de estas reservas está en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas debe realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que expida el Ministerio de Ambiente. En las reservas forestales protectoras no se pueden desarrollar actividades mineras, ni se pueden sustraer para ese fin. El uso sostenible en esta categoría hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque, entendidos como los productos no maderables y los servicios generados por los ecosistemas boscosos, como las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las reservas forestales protectoras nacionales corresponde al Ministerio de Ambiente y su administración es de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las reservas forestales protectoras regionales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Cuando hay superposición de reservas forestales de la Ley 2ª con reservas forestales protectoras aplican las normas más estrictas que corresponden a las de las reservas protectoras. En términos prácticos, tal superposición implica que no es posible sustraerlas para desarrollar actividades mineras. Esta categoría es objeto de regulación a través del Código de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993, la Ley 1450 de 2011, el Decreto 2372 de 2010, el Decreto 877 de 1976 y las resoluciones que ha expedido el Ministerio de Ambiente en materia de sustracciones de áreas de reserva forestal señaladas más adelante.

En el área de estudio no fueron identificadas reservas forestales protectoras nacionales ni regionales.

3.1.4. Los distritos de manejo integrado

La categoría Distrito de Manejo Integrado - DMI busca hacer compatible el desarrollo de actividades económicas con la conservación de valores ecológicos importantes, a diferencia de otro tipo de categorías como las reservas forestales protectoras y las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. De acuerdo con lo dispuesto por el Código de Recursos Naturales Renovables, los DMI son declarados teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos y allí se permite el aprovechamiento racional de los recursos naturales del área y el desarrollo de **actividades económicas controladas**. El Decreto 2372 de 2010 define los DMI como: “espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso **sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute**”. Este Decreto 2372 de 2010 es el nuevo reglamento aplicable a los DMI al haber derogado expresamente el Decreto 1974 de 1989. Los DMI que fueron declarados con anterioridad a la vigencia del Decreto 2372 de 2010 y que no han sido homologados se rigen por sus propias normas, como los DMI de La Macarena y el DMI del Ariari Guayabero, declarados por el Decreto 1989 de 1989, que hacen parte del Área de Manejo Especial de la Macarena.

La reserva, delimitación, alinderación y sustracción de los distritos nacionales de manejo integrado corresponde al Ministerio de Ambiente y su administración puede ser ejercida a través de Parques Nacionales Naturales o de otra autoridad ambiental. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los distritos regionales de manejo integrado corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Al revisar los usos permitidos en el DMI frente a los usos permitidos en las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, observamos que en la zonificación de un DMI, la zona de uso sostenible, antes denominada zona de producción, incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Concretamente, en la subzona para el desarrollo que hace parte de la zona de uso sostenible están previstos los espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida. Así las cosas, en dichas zonas los usos del DMI entran en contradicción con los de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 que son más limitados por la misma ley y por el Código de Recursos Naturales Renovables, razón por la

cual, por ejemplo, un proyecto minero a desarrollar en la zona de uso sostenible/subzona para el desarrollo de un DMI, si bien no requiere sustracción del DMI al ser compatible con los usos allí permitidos, si requiere sustracción de la respectiva reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, en consideración a que aplica la norma de mayor restricción y por el hecho de ser DMI no deja de ser reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. En estos casos, se requiere consultar al Ministerio de Ambiente sobre la necesidad o no de sustraer las zonas de uso sostenible de los DMI de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 o decidir si se resuelve la sustracción frente a cada proyecto en particular.

Lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 206 y 207 del Código de Recursos Naturales Renovables, conforme a los cuales la destinación de las reservas forestales es exclusiva para el establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales, las cuales *“solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques”*. A su vez, el artículo 210 del mismo Código, establece que es necesaria la sustracción previa de la reserva si por razones de utilidad pública o interés social *“es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques”*.

En el área de estudio no existen distritos de manejo integrado del nivel nacional ni regional.

3.1.5. Las áreas de recreación

El Decreto 2372 de 2010 define las áreas de recreación **como:** *“espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute”*. Se trata de una categoría destinada principalmente a la recreación y a las actividades deportivas, de acuerdo con el artículo 311 del Código de Recursos Naturales. En consecuencia, los usos principales son usos de disfrute que comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, sin alterar los atributos de la biodiversidad. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las áreas de recreación corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Resolución 1527 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental que generan beneficio social y se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal sin necesidad de efectuar la sustracción del área, señala que no requiere sustracción de la reserva el desarrollo de infraestructura para recreación pasiva, senderismo e interpretación paisajística que no incluya estructuras duras. Cuando el área de recreación se superpone a las reservas forestales de la Ley 2ª, en principio, no se observa contradicción entre los usos permitidos en las dos figuras que implique la necesidad de sustracción de la reserva. Sin embargo, es posible que el desarrollo de infraestructura para el acoyo de los visitantes en la respectiva zona general de uso público/subzona de alta densidad de uso, por fuera de las especificaciones señaladas en la Resolución 1527 de 2012 o una actividad de uso sostenible compatible con el área de recreación pero que se considere incompatible con la reserva forestal requiera la respectiva sustracción de ésta.

En el departamento de Guainía, el registro único nacional de áreas protegidas - RUNAP reporta el área protegida regional denominada Área de Recreación de cuatro microcuencas del municipio de Inirida, declarada por la CDA.

3.1.6. Los distritos de conservación de suelos

El antecedente normativo de esta categoría viene desde la Ley 2ª de 1959 cuando facultó al Gobierno Nacional para **decretar la formación de “distritos de conservación” con unos límites claramente establecidos**. Los predios comprendidos en cada distrito podrían someterse a un plan individual de uso racional de la tierra, mediante un acuerdo con los propietarios. Posteriormente, el Código de Recursos Naturales Renovables reglamentó la figura con un propósito de manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.

Adicional a lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto 2372 de 2010 reglamenta la figura como una categoría regional y **define los distritos de conservación de suelos como** “Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute”. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los distritos de conservación de suelos corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En caso de superposición de distritos de conservación de suelos con reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, se observa que los usos principales de los distritos de conservación de suelos corresponden a actividades de restauración que fueron incluidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 1527 de 2012, según la cual, las actividades que hagan parte de programas o proyectos de restaruración ecológica, recuperación o rehabilitación de ecosistemas no requieren sustracción de la reserva. De otra parte, las actividades de uso sostenible que podrían ser permitidas en el distrito de conservación de suelos, si son contrarias a los usos permitidos en la reserva forestal podrían requerir una sustracción.

En el área de estudio no se identificaron distritos de conservación de suelos.

3.1.7. Las reservas naturales de la sociedad civil

Esta categoría privada fue reconocida por la Ley 99 de 1993 y su reglamentación es el Decreto 1996 de 1999. Corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil. El Decreto 2372 de 2010 define la categoría como *“parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo”*. El registro de la reserva natural de la sociedad civil es voluntario y debe obtenerse ante Parques Nacionales Naturales. Las reservas registradas hacen parte del SINAP.

La excepción a la prohibición de superposición entre categorías del SINAP son estas áreas protegidas privadas que pueden quedar superpuestas con áreas protegidas públicas, siempre que las reservas naturales de la sociedad civil se sujeten al régimen jurídico del área protegida pública y sean compatibles con la zonificación de manejo y con los lineamientos de uso de esta.

En el mismo sentido, puede haber reservas naturales de la sociedad civil superpuestas con reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 si el área protegida privada se sujeta a las disposiciones aplicables a estas reservas forestales. En caso de incompatibilidad del régimen de usos, por ejemplo, para producción agropecuaria, sería necesario hacer la sustracción de la porción correspondiente de la reserva forestal. Teniendo en cuenta que para constituir una reserva natural de la sociedad civil se requiere acreditar la propiedad del respectivo predio, podrían presentarse casos de predios de propiedad privada existentes antes de la entrada en vigencia Ley 2ª de 1959 que por voluntad del propietario sean destinados como reserva natural de la sociedad civil. Si se trata de predios titulados en áreas sustraídas de la reserva, estos también pueden ser destinados como reserva natural de la sociedad civil. La condición jurídica para constituir y registrar una reserva natural de la sociedad civil es contar con un título de propiedad, en consecuencia, quienes no acreditan propiedad, no cumplen con los requisitos de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1996 de 1999 y no pueden destinar la totalidad o parte del inmueble como reserva natural de la sociedad civil ni obtener el registro.

En el departamento de Amazonas se conoce de la existencia de varias reservas naturales de la sociedad civil ubicadas en jurisdicción del municipio de Leticia. Sin embargo, no se tiene conocimiento acerca de su ubicación con respecto a la RFA y tampoco se conoce si cuentan con título de propiedad. Al consultar el RUNAP se observa que esas reservas naturales de la sociedad civil no están registradas, por lo cual caben dos posibilidades: no tienen como acreditar la propiedad de los predios o los propietarios no han solicitado el registro.

3.2 Las reservas de recursos naturales

El Código de Recursos Naturales Renovables en su artículo 47 contiene una figura hasta ahora poco utilizada denominada **“reservas de recursos naturales renovables”**, según la cual es posible declarar reservada una porción del territorio cuando sea necesario para adelantar programas de conservación, restauración o preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente, entre otros fines. Durante el tiempo en que la reserva este vigente, los bienes afectados quedan excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.

En el año 2013, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1374, estableció los parámetros para el señalamiento de reservas de recursos naturales de manera temporal, donde la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos mineros. Este Decreto expedido conjuntamente por los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía fue desarrollado por la Resolución 705 de 2013 del Ministerio de Ambiente que señala entre tales reservas a la Estrella Fluvial del Inírida por ser un área de especial importancia ecológica para la conservación de recursos hídricos y la ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete por ser uno de los sitios prioritarios para la conservación. La vigencia de esas reservas de recursos naturales será por un año, prorrogable por un año más, y ese es el tiempo que tienen las autoridades ambientales para declarar zonas excluidas de la minería, en los términos del Código de Minas y de la Ley 1450 de 2011.

Ya la jurisprudencia de la Corte Constitucional había precisado que además de las zonas de exclusión previstas en el artículo 34 del Código de Minas pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental (Sentencia C-339 de 2002). Ante la inminente apertura de la ventana para la recepción de nuevas solicitudes de títulos mineros el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible consideró necesario, con base en el principio de precaución, establecer de manera temporal unas reservas de recursos naturales donde

deberán hacerse las respectivas delimitaciones o declaraciones definitivas o imponer restricciones parciales o totales a las actividades mineras, según el caso.

La Resolución 761 de 2013 del Ministerio de Ambiente adopta la cartografía oficial integrada de las reservas de recursos naturales establecidas en la Resolución 705. Al respecto, dispone que la información cartográfica debe ser incorporada en el Catastro Minero Nacional y sobre los efectos de las reservas de recursos naturales precisa que estas zonas quedan excluidas únicamente del otorgamiento de nuevas concesiones mineras. En todo caso, para tener el detalle de la aplicación de estas resoluciones en la RFA se hace indispensable contar con la cartografía oficial de las zonas declaradas como reservas de recursos naturales en formato shape e incluirlas en el mapa del estado legal del territorio.

3.3 Las áreas protegidas municipales

A nivel nacional no existe una ley que señale cuales son las categorías de áreas protegidas que pertenecen al ámbito de los municipios y distritos. El reglamento del SINAP contenido en el Decreto 2372 de 2010 no incluye categorías municipales de áreas protegidas debido a que tales categorías aún no han sido creadas por ley. No obstante, hay que reconocer la existencia de áreas protegidas municipales que han sido declaradas con fundamento en las funciones que la Constitución Política le asigna a los Concejos Municipales (artículo 313, numerales 7 y 9) en relación con la reglamentación de los usos del suelo y la expedición de normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio. Dichas disposiciones constitucionales fueron desarrolladas por el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 388 de 1997. Corresponde al Concejo Municipal mediante Acuerdo la declaratoria de áreas protegidas municipales y las sustracciones o modificaciones a que haya lugar.

Actualmente, para hacer parte del SINAP, las áreas protegidas municipales tendrían que pasar por el procedimiento de homologación a una categoría regional y el correspondiente registro, de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010. En el ordenamiento territorial de los municipios, si bien los suelos de protección no son categorías de manejo de áreas protegidas, el mencionado decreto reconoce que pueden aportar al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación y allí pueden ser declaradas áreas protegidas. El Decreto 2372 de 2010 señala que el suelo de protección tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional.

Es pertinente tener en cuenta que la adquisición de predios en áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos puede facilitar la creación de áreas protegidas municipales o regionales en el mismo sitio. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 sobre adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales y dispone que la administración de estas zonas corresponde al distrito o al municipio en forma conjunta con la Corporación Autónoma Regional.

En materia de protección de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, recientemente el Decreto 953 de 2013 regula la compra de predios en estas áreas y la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales, reglamentando el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

En relación con las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, las áreas protegidas municipales que allí se declaren, al no hacer parte del SINAP, tampoco están sujetas al Decreto 2372 de 2010 y adoptan cualquier denominación (parque ecológico municipal, reserva forestal municipal, santuario municipal de flora y fauna, etc). En principio, no se observa contradicción alguna en caso de superposición de reservas de la Ley 2ª con áreas protegidas del nivel municipal, siempre y cuando la reglamentación de uso de estos espacios, normalmente incluida en el mismo Acuerdo de declaratoria, respete las restricciones aplicables a las reservas forestales nacionales que son determinantes ambientales de ordenamiento territorial para los municipios, tema que se desarrolla a continuación.

En el área de estudio no fueron identificadas áreas protegidas municipales.

3.4 Las zonas de ronda

En relación con el dominio de las aguas y sus cauces, el Código de Recursos Naturales Renovables - Decreto Ley 2ª811 de 1974, en concordancia con el artículo 677 del Código Civil, dispuso por regla general que las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Así mismo, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado, el cauce natural de las corrientes, el lecho de los depósitos naturales de agua, las playas fluviales y lacustres, otros bienes relacionados y *“una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho” (artículo 83, literal d, del mencionado Código)*. Este espacio corresponde a lo que se conoce como ronda hídrica o zona de ronda de los cuerpos de agua, que se entiende excluida en caso de titulación pues la adjudicación de un baldío no comprende la propiedad de los bienes que pertenecen al dominio público.

Tratándose de terrenos de propiedad privada situados en las riberas de ríos, arroyos o lagos, en los cuales no se ha delimitado la zona de ronda, el artículo 14 del Decreto 1541 de 1978 dispone que cuando por mermas, desviación o desecamiento de las aguas, ocurridos por causas naturales, quedan permanentemente al descubierto todo o parte de sus cauces o lechos, los suelos que los forman no accederán a los predios ribereños sino que se tendrán como parte de la zona de ronda.

La Ley 1450 de 2011 determinó que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el territorio de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la ronda hídrica y del área de protección o conservación aferente, para lo cual dichas autoridades ambientales deben realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional mediante reglamentación. Hasta la fecha en que se escribe el presente documento, no ha sido expedida tal reglamentación.

Aunque la determinación de la faja paralela estaba en cabeza de la entidad encargada de la administración del recurso hídrico desde la expedición del Decreto 1541 de 1978, en la práctica, hasta la fecha han sido los municipios y distritos, con fundamento en sus competencias de reglamentación de los usos del suelo y de control, preservación y defensa del patrimonio ecológico, quienes han incluido en su plan de ordenamiento territorial, como suelo de protección, la zona de ronda de los cuerpos de agua. De hecho, la CDA incluye las zonas de ronda en las determinantes ambientales para planes de ordenamiento territorial de los municipios como áreas para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Además, la Ley 99 de 1993 declaró que los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos son objeto de protección especial. El Decreto 2372 de 2010 considera estos sitios como áreas de especial importancia ecológica

donde se deben adelantar acciones tendientes a su conservación y manejo, que comprende la posibilidad de declarar áreas protegidas.

Al respecto, la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), en el objetivo de conservar los sistemas naturales y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país, incluye la estrategia orientada a la restauración y preservación de los acuíferos, glaciares, páramos, humedales, manglares, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, áreas marinas y costeras, entre otros.

En consecuencia, a pesar de que en algunos casos los cauces, las playas o las zonas de ronda hídricas hayan sido sustraídos de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, se entiende que sigue existiendo una protección legal en estos espacios que no depende de la Ley 2ª de 1959 pues se encuentra en otras normas, como en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto 1541 de 1978, la Ley 388 de 1997, las determinantes ambientales expedidas por las CAR y los respectivos planes de ordenamiento territorial.

3.5 Los POMCA

Los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas -POMCA- son norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial. Este plan es el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico. El Decreto 1640 de 2012, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, derogó el Decreto 1729 de 2002 que reglamentaba la misma materia.

Una vez aprobado el POMCA, los municipios deben tener en cuenta lo allí definido, en sus propios ámbitos de competencia, al momento de formular, revisar y adoptar el respectivo plan de ordenamiento territorial. En relación con la zonificación ambiental, constituyen suelos de protección las áreas que en el POMCA se definan como zonas de preservación y, en todo caso, las áreas protegidas nacionales, regionales o locales existentes en la cuenca a ordenar.

Aunque en la práctica se sigue hablando de POMCA, la nueva estructura de planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos prevista en el Decreto 1640 de 2012 incluye varios instrumentos, estos son:

- Planes Estratégicos, en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
- Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas.
- Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente. Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica.
- Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

Sobre cuencas transfronterizas, el Decreto 1640 de 2012 al señalar la escala cartográfica de los POMCA dispone que las cuencas transfronterizas serán objeto de tratamiento especial, para lo cual el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible coordinará lo pertinente con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este es el caso de las cuencas ubicadas en los extremos sur y oriente de la RFA.

Durante la vigencia del Decreto 1729 de 2002, Corpoamazonia como máxima autoridad ambiental en el departamento de Amazonas, encargada de la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, ordenó la microcuenca de la quebrada Yahuaraca que abastece el acueducto de Leticia y pertenece a la cuenca de río Amazonas (Corpoamazonia, Consorcio GEAM - Funcatagua, 2006). Comprende el municipio de Leticia, donde este POMCA es determinante ambiental de ordenamiento territorial en un área de 4400 has. Así mismo, se encuentra en proceso de aprobación por Corpoamazonia el POMCA de la microcuenca de la quebrada La Tonina, que comprende 940 has del corregimiento de La Pederera.

De acuerdo con la información contenida en el documento “*Determinantes y condicionantes para la ordenación ambiental del departamento de Amazonas*” (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, 2011):

“Con relación a la ordenación de cuencas abastecedoras, en 1996 Corpoamazonia formuló el Plan de Ordenación y Manejo de la microcuenca de la quebrada Yahuaraca, en el municipio de Leticia, la cual cuenta con un área aproximada de 4.400 ha. Este plan fue adoptado por el Acuerdo 090 del 09 de diciembre de 1997 por parte del Concejo Municipal de Leticia y en 2006 fue actualizado por Corpoamazonia. Actualmente se encuentra en ejecución.

En 1997 se elaboró el Plan de Ordenación y Manejo de la microcuenca de la quebrada la Tonina localizada en el Corregimiento Departamental La Pedrera que cuenta con área aproximada de 940 ha. Este plan fue ajustado en el 2007 y actualmente se encuentra en ejecución.

Como resultado de la Ordenación de estas microcuencas, se cuenta con la zonificación de las mismas, en la cual se establecen áreas de protección, de conservación y de manejo especial, y se definen usos permitidos, restringidos y prohibidos, que deben ser tenidos en cuenta e incorporadas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios, según corresponda”.

A las cuencas con plan aprobado y/o en ejecución les aplica el régimen de transición previsto en el Decreto 1640 de 2012, según el cual la autoridad ambiental competente revisará y ajustará el plan conforme a lo establecido en este último decreto, en un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigencia de la norma. Esto quiere decir que el POMCA de la quebrada Yahuaraca será revisado y ajustado próximamente por Corpoamazonia.

En los departamentos de Vaupés y Guainía no fueron identificados planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas aprobados por la CDA. Se conoce que está en proceso de formulación por la CDA el plan de manejo ambiental del Caño Guariven en Guainía.

Los POMCA aprobados o que se aprueben por Corpoamazonia y por la CDA al interior de la RFA se tienen como instrumentos de planificación y ordenación que deben ser considerados en el ejercicio de zonificación y ordenamiento de la RFA. No obstante, aunque los POMCA son norma de superior jerarquía y determinante ambiental para los planes de ordenamiento territorial de los municipios, frente a la RFA ocupan una jerarquía inferior por cuanto son instrumentos de planificación regional, mientras el ordenamiento y la zonificación de las reservas de la Ley 2ª es de carácter nacional. Estas reservas forestales únicamente pueden ser zonificadas y ordenadas, y definido el régimen de usos, por parte el Ministerio de Ambiente, según el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011. En consecuencia, el ordenamiento y zonificación de la RFA condiciona los POMCA y es posible que, una vez se concluya esta labor por parte del Ministerio de Ambiente, las Corporaciones deban hacer ajustes en sus POMCA.

3.6 Los planes de ordenación forestal

El propósito de los planes de ordenación forestal es asegurar la planificación, el manejo adecuado y el aprovechamiento sostenible del recurso de un área forestal productora, de acuerdo con lo reglamentado en el Decreto 1791 de 1996, por el cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal. Como parte de la labor de planificar la ordenación y manejo de los bosques, está previsto que las Corporaciones reserven, alinderen y declaren áreas forestales productoras que serán objeto de aprovechamiento.

Los planes de ordenación forestal formulados y aprobados en la RFA que corresponden a ejercicios ya adelantados por la respectiva Corporación, se recomienda tenerlos en cuenta en la labor de zonificación y ordenamiento de la reserva forestal, independientemente del posible conflicto de competencias con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no obstante, dichos planes no obligan al Ministerio, quien puede adoptar decisiones que conlleven la necesidad de hacer ajustes o modificaciones al respectivo plan.

Lo anterior considerando lo dispuesto por el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, según el cual las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos por parte el Ministerio de Ambiente.

Hay que diferenciar los planes de ordenación forestal del ordenamiento ambiental de las reservas forestales. Los planes de ordenación forestal están enfocados en el aprovechamiento sostenible del recurso en una zona declarada como productora, mientras que el ordenamiento ambiental de las reservas forestales es una labor mucho más amplia que comprende toda la zonificación del área de las reservas, no solo la parte productora. En consecuencia, los planes deben sujetarse al ordenamiento ambiental de las reservas. Así las cosas, los planes de ordenación forestal y las correspondientes áreas forestales productoras y protectoras - productoras existentes en la RFA que hayan sido declaradas por las Corporaciones o por el Ministerio de Ambiente, sirven de insumo para la zonificación y ordenamiento de la RFA, tarea que es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En este punto hay que advertir que la Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 202 del Código de Recursos Naturales Renovables en el sentido de eliminar la categoría de las áreas forestales protectoras – productoras. Actualmente, solo pueden crearse áreas forestales protectoras y áreas forestales productoras al interior de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. Solo aquellas que sean designadas como reservas forestales protectoras son áreas protegidas del SINAP.

Corpoamazonia declaró la Zona Forestal Productora de Tarapacá, mediante Resolución 819 de 2011, localizada sobre la llanura amazónica en el área de influencia de los ríos Puré y Putumayo. Esta zona comprende un área aproximada de 414.959 ha que pertenece a los corregimientos de Tarapacá y Puerto Arica. Así mismo, el documento sobre determinantes ambientales para planes de ordenamiento territorial del Amazonas (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, 2011) menciona el Área Forestal Productora Puerto Nariño que esta en proceso de declaratoria por Corpoamazonia y ocupa una superficie aproximada de 54.795 ha en el Trapecio Amazónico, dentro del municipio de Puerto Nariño. La declaratoria en curso aún no formalizada mediante acto administrativo del área Forestal Productora Puerto Nariño se cruza actualmente con el proceso de zonificación y ordenamiento de la RFA, por lo cual, lo mas recomendable es que la propuesta de Corpoamazonia sea evaluada dentro del proceso que adelanta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en convenio con el instituto Sinchi.

3.7 Los humedales y la Convención Ramsar

Los humedales fueron introducidos como tal en la legislación nacional a través de la Ley 357 de 1997, mediante la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", conocida comúnmente como "la Convención Ramsar". La definición de humedales es bastante **amplia pues incluye** "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea **baja no exceda de seis metros**".

La Convención Ramsar aplica al conjunto de humedales del territorio de cada Parte, no solo a los que han sido incluidos en la lista de importancia internacional. Esto es claro en la definición de humedales, en los reglamentos¹⁰, en la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia y en algunas disposiciones de la misma Convención¹¹.

Es obligación de cada país designar al menos un humedal idóneo de su territorio para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. En desarrollo de los compromisos adquiridos con la Convención, en Colombia el Gobierno Nacional ha designado como sitios Ramsar el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena Ciénaga Grande de Santa Marta, la Laguna de La Cocha, el Delta del río Baudó, el Complejo de Humedales laguna del Otún y el Sistema Lacustre de Chingaza.

El artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 dispone que los humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente. Posteriormente, las autoridades ambientales regionales y urbanas realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, de acuerdo con las normas, criterios y directrices trazados por el mismo Ministerio. La norma establece que en los humedales se podrá restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales, con base en los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que lo sustenten. A la fecha, los criterios y procedimientos para la realización de dichos estudios aún no han sido reglamentados por el Gobierno Nacional. Agrega la ley que no se podrán adelantar dichas actividades restringidas en los humedales designados en la lista de la Convención Ramsar.

A la luz del Decreto 2372 de 2010 los sitios Ramsar son distinciones internacionales, estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica, no categorías de manejo de áreas protegidas, no obstante, estos sitios pueden ser priorizados para su declaratoria como áreas protegidas.

En todo caso, independientemente de que en estos ecosistemas se declaren áreas protegidas del SINAP, el tema de los humedales es relevante para el análisis del estado legal de la RFA si se tiene en cuenta que luego de la delimitación a escala 1:25.000 ordenada por la Ley 1450, se hará la correspondiente zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de los humedales, con las restricciones parciales o totales para desarrollar actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales. Además, en el

¹⁰ El Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución 157 de 2004 reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y desarrolla aspectos referidos a los mismos y mediante la Resolución 196 de 2006 adopta la guía técnica para la formulación, complementación o actualización de los planes de manejo de los humedales prioritarios por parte de las autoridades ambientales competentes y para su delimitación.

¹¹ "Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y en la medida de lo posible el uso racional de los humedales de su territorio" (artículo 3).

"Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista y tomará las medidas adecuadas para su custodia" (artículo 4).

territorio de la RFA está en proceso de ser designada la Estrella Fluvial del Inírida para incluirla en la lista de humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar, donde aplicarán las restricciones de la Ley 1450 de 2011 para estos sitios y, recientemente, la Resolución 705 de 2013 del Ministerio de Ambiente establece que la Estrella Fluvial del Inírida es una de las reservas de recursos naturales donde la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos mineros, temporalmente. Para que ésta sea una zona de exclusión minera definitiva, será necesario que en el plazo previsto en la mencionada Resolución 705 se haga la designación de la Estrella Fluvial del Inírida como sitio Ramsar.

3.8 Las determinantes ambientales para planes de ordenamiento territorial

Las determinantes ambientales son normas de superior jerarquía para la elaboración y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT por parte de los municipios y distritos. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, son determinantes relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales, las siguientes:

- a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*
- b) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*
- c) *Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;*
- d) *Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.*

El Decreto 3600 de 2007 reglamentó las disposiciones de la Ley 99 de 1993 y de la Ley 388 de 1997 sobre las determinantes de ordenamiento del suelo rural. Al respecto, las categorías de protección en suelo rural constituyen suelo de protección y son normas urbanísticas de carácter estructural. Hacen parte de ésta categoría las áreas de conservación y protección ambiental que incluyen las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal, las áreas de manejo especial y las áreas de especial importancia ecosistémica (páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna).

El suelo de protección, de acuerdo con la clasificación del suelo de la Ley 388, es el constituido por las zonas y áreas de terrenos que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Considerando lo anterior, los POT deben incorporar las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 en la categoría de suelo de protección.

Los municipios del área de estudio cuentan con esquemas o planes básicos de ordenamiento territorial que son objeto de revisión y ajuste, según el procedimiento previsto en la ley. Para la actualización de estos planes, los municipios deben tener en cuenta las determinantes ambientales como normas superiores. Las Corporaciones velan porque esto se cumpla pues el respectivo proyecto de plan se somete a su consideración para concertar con el municipio los asuntos exclusivamente ambientales.

En el territorio de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, las determinantes ambientales para la formulación, revisión y ajuste de los planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios de su jurisdicción fueron expedidas por esa Corporación mediante Resolución 066 de 2011. Está previsto que son áreas para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales las franjas de suelo de por lo menos treinta (30) metros de ancho, paralela al nivel máximo de aguas a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de lagos, lagunas, pantanos, embalses y humedales. Así mismo, las áreas de infiltración para recarga de acuíferos, las áreas de bosque protector, las reservas forestales, los distritos de conservación de suelos, las áreas del sistema de parques nacionales naturales, las cuencas hidrográficas en ordenación, las áreas de recreación ecoturística, las áreas históricas, culturales o de protección del paisaje y las áreas de protección de infraestructura para servicios públicos, son áreas para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Por otra parte, en la página web de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - Corpoamazonia, hay un documento con las determinantes ambientales para el departamento de Amazonas. No obstante, se desconoce su adopción formal mediante acto administrativo de la misma Corporación.

Cabe advertir que en los corregimientos departamentales de Amazonas, Guainía y Vaupés no aplican las determinantes ambientales de ordenamiento territorial para municipios.

3.9 El ordenamiento del territorio

El artículo 311 de la Constitución Política asigna a los municipios y distritos la competencia para ordenar el desarrollo de su territorio, al tiempo que el artículo 313 de la Carta señala que es competencia de los concejos municipales y distritales reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que determine la ley, vigilar y controlar las actividades de enajenación y construcción de inmuebles destinados a vivienda.

El ordenamiento del territorio como competencia de los municipios y distritos es entendido por la Ley 388 de 1997 como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Estos procesos de ordenamiento se concretan en la elaboración de unos Planes de Ordenamiento Territorial que la misma ley regula.

Por otra parte, aunque directamente relacionado con lo anterior, existen los procesos de ordenamiento ambiental del territorio que el artículo 7 de la Ley 99 de 1993 define como una función atribuida al Estado para regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. En el marco de esta ordenación ambiental del territorio, la aplicabilidad de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas es bien debatible si se tiene en cuenta que sobre los mismos prevalecen áreas del sistema de parques nacionales, resguardos indígenas y las mismas áreas de reserva forestal, que se someten a sus propios instrumentos de ordenación.

Es así como el único POMCA que se logró identificar corresponde a la microcuenca de la quebrada Yahuaraca que abastece el acueducto de Leticia y pertenece a la cuenca de río Amazonas, adoptado por Corpoamazonia a través de la Resolución 648 del 24 de septiembre de 2009 sobre un área cuya extensión es de 4.400 ha.

Adicionalmente, existe un plan de ordenación forestal correspondiente a la Zona Forestal Productora de Tarapacá, en el Departamento de Amazonas, declarada por Corpoamazonia a través de la Resolución 819 de 2011, localizada sobre la Llanura Amazónica en área de influencia de los ríos Puré y Putumayo. Para el municipio de Puerto Nariño se adelantaron estudios con este mismo propósito, sin que la ordenación forestal haya sido hasta la fecha acogida por acto administrativo.

Las zonas objeto de estudio revisten unas particularidades que necesariamente inciden en cualquier proceso de ordenamiento que se pretenda adelantar sobre las mismas. Por una parte, existe un vacío normativo en cuanto a si los planes y demás instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la Constitución Política y la ley como responsabilidad de unas instancias municipales, aplican y de qué manera a los corregimientos departamentales.

Considerando que gran parte de los tres departamentos objeto de estudio están ocupados por resguardos indígenas, hay que anotar que los planes de ordenamiento territorial de los municipios donde existen los resguardos aplican en todo el territorio municipal. Al respecto, cabe citar el artículo que resume el estudio desarrollado para la elaboración de los esquemas de ordenamiento territorial - EOT de Mitú y Carurú (Santodomingo, Margarita y Menéndez, Pedro, 2005), el cual plantea el problema y señala la necesidad de lograr una armónica interacción territorial y articulación de los EOT con los Planes de Vida de las comunidades indígenas.

Por otra parte, es necesario entender que la declaratoria de reserva forestal se constituye por sí misma en una forma de ordenamiento del territorio, específicamente asociada a la necesidad de conservar los recursos naturales renovables y el ambiente. Como tal, está llamada a constituirse en determinante de la adopción de planes de ordenamiento territorial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y en cualquier otro proceso de ordenamiento que se adelante.

Al tiempo que existe el vacío sobre planes de ordenamiento territorial para los corregimientos departamentales, en el caso de los municipios del área de estudio la efectividad y el alcance de estos planes como instrumento de ordenación del territorio está determinado por la existencia de áreas del sistema de parques nacionales naturales, resguardos indígenas y la misma reserva de Ley 2ª de 1959.

En el área de estudio se identificaron los siguientes planes de ordenamiento territorial municipal:

- Departamento de Amazonas

El municipio de Leticia cuenta con un Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT aprobado por Acuerdo 32 de 2002 del Concejo Municipal. Al interior mismo, se hace referencia a la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 y clasifica los territorios comprendidos dentro de la misma como parte de la Áreas de Régimen Territorial Especial. En relación con estos territorios establece lo siguiente:

“La Reserva Forestal de la Amazonia fue constituida mediante la Ley 2ª de 1959. A partir de 1962 se iniciaron sucesivas sustracciones a sus dominios para destinar los territorios liberados a fines de colonización y a la conformación de Reservas y Resguardos Indígenas. En 1977 se sustrajeron, mediante acuerdo 61 del 22 de noviembre, en lo que hoy son los municipios de Leticia y Puerto Nariño, 61.000 hectáreas con destino a la colonización y a reservas indígenas. De éstas, 32.000 hectáreas corresponden al Municipio de Leticia. Deduciendo las áreas destinadas a comunidades étnicas, en el Municipio de Leticia quedarían disponibles aproximadamente 22.000 has. de las cuales se han titulado (en propiedad privada) 5.100 has.

Uso principal: Recuperación y conservación forestal y recursos conexos.

Usos compatibles: Recreación contemplativa, rehabilitación ecológica e investigación y establecimiento de plantaciones forestales protectoras, en áreas desprovistas de vegetación nativa.

Usos condicionados: Construcción de vivienda del propietario, infraestructura básica para el establecimiento de sus compatibles, aprovechamiento persistente de especies foráneas y de productos forestales secundarios para cuya obtención no se requiera cortar los árboles, arbustos, o plantas en general.

Usos prohibidos: Agropecuarios, industriales, urbanos, institucionales, minería, loteo para fines de construcción de viviendas y otras que causen deterioro ambiental como la quema y tala de vegetación nativa y la caza”.

También se hace mención a la Reserva Forestal de la Nación dentro del PBOT al referirse al suelo de conservación, donde además de referirse a una ronda hidráulica de 30 metros, se precisa que *“se prohíbe cualquier tipo de parcelación o desarrollos de construcciones para fines de vivienda de colonos, como en el caso de la actual Inspección Departamental de Policía de El Calderón. En este sentido el INCORA y CORPOAMAZONIA, conjuntamente con la Gobernación entrarán a solucionar esta problemática”.*

El PBOT más adelante se ocupa nuevamente sobre la inspección de Calderón, señalando que: *“El acto administrativo de la Inspección Departamental de Policía de El Calderón debe reevaluarse debido a que fue creada en territorios de la Reserva Forestal de la Nación y se ha convertido en una zona de colonización acelerada que está afectando notablemente la reglamentación de usos del suelo de la mencionada reserva. Adicionalmente, el INCORA no considera la posibilidad de hacer la sustracción de la Reserva en aproximadamente 50.000 hectáreas que es la extensión de El Calderón”.*

Del municipio de Puerto Nariño se conoce el Acuerdo 10 de 2010 expedido por el Concejo Municipal, por medio del cual se ajusta el Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT adoptado en el año 2007.

- Departamento de Vaupés

En los municipios de Mitú y Carurú se evidencia la superposición del territorio municipal con resguardos indígenas y Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959. El estudio antes mencionado (Santodomingo, Margarita y Menéndez, Pedro, 2005) resalta tanto la importancia del ecosistema amazónico como la diversidad cultural y étnica presentes en el

territorio, aspectos que “cruzan transversalmente todos y cada uno de los objetivos que deben alcanzar los Esquemas de Ordenamiento Territorial aprobados”.

El Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT del municipio de Mitú fue adoptado mediante Acuerdo 008 de 2005. Posteriormente, con base en los documentos técnicos de soporte del EOT, el Ministerio de Ambiente ordenó la sustracción de la RFA correspondiente a los suelos urbano, de expansión urbana, las áreas destinadas a la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanques de agua y planta de reciclaje del municipio de Mitú, mediante Resolución 1006 de 2008.

El EOT del municipio de Carurú fue adoptado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 008 de 2005, modificado parcialmente por el Acuerdo 002 de 2006. Los suelos urbano, de expansión urbana, las áreas destinadas a la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanque elevado y matadero señalados en el EOT de Carurú fueron sustraídos de la RFA por el Ministerio de Ambiente mediante la Resolución 1426 de 2008.

El más reciente de los EOT identificados es el correspondiente al municipio de Tararira, instrumento aprobado por el Concejo Municipal a través del Acuerdo 22 de 2010, modificado por el Acuerdo 11 de 2012. La información y el soporte técnico de este EOT sirvió de insumo para la sustracción de la RFA del suelo urbano, infraestructura y equipamientos del municipio de Taraira, aprobada mediante Resolución 948 de 2013 del Ministerio de Ambiente.

- Departamento de Guainía

El municipio de Inírida esta ubicado en una zona de sustracción de la RFA donde también hay varios Resguardos Indígenas, por lo cual, el área para el asentamiento de la cabecera municipal es escasa. En el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT, aprobado por Acuerdo 17 del 2000 del Concejo Municipal, prevalecen las regulaciones relacionadas con el tratamiento del suelo urbano del municipio, lo que puede encontrar justificación en el hecho de que las áreas rurales corresponden a territorios de resguardo indígena sometidas a un régimen especial de ordenamiento. Con el propósito de definir el área circundante al casco urbano para una eventual expansión urbana, en el año 2010 se declara y define la zona para la expansión socioeconómica del Municipio, mediante Acuerdo 10 de 2010.

Este PBOT no hace mención expresa a la RFA, aunque sí contempla la existencia de áreas de conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales como parte del componente rural. Entre estas áreas se incluye una remisión genérica al Área Forestal Protectora, sobre la que señala que se sujetará al proceso de zonificación.

También contempla como zona de conservación y protección las rondas hídricas, definidas como una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos y quebradas, hasta de 30 metros de ancho, que comprende áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico. En este sentido, llama la atención que sobre esta zona se han realizado la mayor parte de las sustracciones a la reserva.

3.10 Resguardos indígenas

La naturaleza jurídica de los resguardos indígenas esta definida por el artículo 21 del Decreto 2164 de 1995, según el cual “*los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se*

constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.”

El carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los resguardos indígenas implica que no se pueden sustraer, los integrantes de la comunidad indígena del resguardo no pueden vender, arrendar o hipotecar los terrenos que constituyen el resguardo y el Incoder no puede titular esas tierras. En todo caso, la propiedad colectiva debe cumplir una función ecológica pues la propiedad no es un derecho absoluto, es un derecho-deber, así lo establece el artículo 58 de la Constitución Política al señalar que la propiedad es una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica. En especial, sobre las tierras constituidas como resguardo indígena, la Ley 160 de 1994 dispone que quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes.

Los resguardos indígenas son manejados y administrados por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y las normas que sobre este particular se adopten por aquellas. Recientemente, frente a un caso que involucra a miembros de una comunidad indígena que han llevado a cabo una conducta consistente extraer recursos naturales de territorio indígena, la Corte Constitucional se pronunció a través de la Sentencia T 236 de 2012 acerca de las competencias que como autoridad ambiental les corresponde a los respectivos cabildos o autoridades tradicionales indígenas dentro de sus territorios, de acuerdo con sus sistemas de regulación propios, y sobre la necesidad de realizar una labor de coordinación entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las autoridades indígenas.

Cuando exista superposición entre resguardo indígena y reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, aplican ambas figuras.

De lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 se desprende que ellas son compatibles. Al respecto, el artículo 85, párrafo 4, se refiere a la necesidad de sanear los resguardos indígenas que se hubieren constituido en las zonas de reserva forestal de la amazonia y del pacífico. El párrafo 6 del mismo artículo señala que los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, situados en zonas de reserva forestal sólo pueden destinarse a la constitución de resguardos indígenas. En todo caso, la misma ley indica que la ocupación y el aprovechamiento están sometidos a las prescripciones que establezca el Ministerio del Medio Ambiente y a las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables.

En consecuencia, el resguardo indígena es al mismo tiempo reserva forestal. Obviamente, las porciones de la reserva forestal que se sustraigan siguen siendo resguardo indígena, aunque ya no sean reserva forestal. En caso de desarrollo de un proyecto o actividad de utilidad pública o interés social al interior del resguardo debe haber sustracción de la reserva forestal, licencia ambiental, cuando aplica, y consulta previa con las comunidades indígenas.

A los proyectos, obras o actividades que se pretendan desarrollar en resguardos indígenas o en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades, les aplica el procedimiento de consulta previa que tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a ellas por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio y las medidas propuestas para proteger su integridad. El reglamento de la consulta previa ambiental fue expedido mediante Decreto 1320 de 1998, pero este mecanismo de

participación no se agota en lo allí reglamentado y tiene un alcance mucho más amplio. En general, la consulta previa consagrada en la Constitución Política y en el Convenio 169 de la OIT es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas o administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación (Rodríguez, 2010).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, aprobado por la Ley 2ª de 1991, también se refiere al derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y a la utilización de estas tierras por los pueblos indígenas para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras comprenden la participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Hay que resaltar que el Convenio 169 de la OIT ocupa un lugar preeminente en el ordenamiento jurídico constitucional pues pertenece al llamado bloque de constitucionalidad.

En este sentido, en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que constituyen la categoría más estricta de protección, no es incompatible la declaración de un área que coincida total o parcialmente con un resguardo indígena o con territorios no titulados pero habitados o utilizados tradicionalmente por comunidades indígenas. En tales casos, se respeta la permanencia de la comunidad indígena y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, conforme a lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto 622 de 1977 y el Convenio 169 citado.

Por otra parte, la Ley 843 de 2003, que modifica parcialmente la Ley 191 de 1995 sobre zonas de frontera, señala que en las reservas forestales nacionales ubicadas en las zonas de frontera (esto es, en el área de estudio) se aplicará la normatividad ambiental vigente, así como también la normatividad específica para la protección de las comunidades indígenas. En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en zonas de frontera esta previsto desarrollar modelos de producción ambiental y culturalmente apropiados.

En la mayor parte del territorio de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas se han constituido resguardos indígenas, información que se hace visible en el mapa del estado legal del territorio.

3.11 Sustracciones a la RFA en el área de estudio

Esta previsto en el artículo 210 del Código de Recursos Naturales Renovables que “si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva”. También es posible sustraer los predios donde se demuestre que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, si se mantiene la función protectora de la reserva.

En especial, de lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 y en las resoluciones expedidas por el Ministerio de Ambiente sobre sustracciones de reservas forestales se desprende que las establecidas por la Ley 2ª de 1959 pueden ser sustraídas para proyectos mineros, previa evaluación del Ministerio.

Las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 son consideradas reservas forestales nacionales, en consecuencia, es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sustraerlas, de acuerdo con el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha reglamentado la materia a través de las siguientes resoluciones que contienen los requisitos y procedimientos para las diferentes situaciones en que procede la sustracción, las actividades que no requieren sustracción y la suspensión de los trámites de sustracción de la RFA para actividades mineras:

- **Resolución 763 de 2004 “por la cual se procede a sustraer de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos”.**
- Resolución 871 de 2006 “por medio de la cual se establece el procedimiento y los requisitos para el trámite de las solicitudes de sustracción de los suelos urbano y de expansión urbana municipales de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959”, modificada por la Resolución 1917 de 2011 sobre los requisitos de la solicitud de registro de la sustracción y el procedimiento.
- Resolución 629 de 2012 “por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento”.
- Resolución 1518 de 2012 “por la cual se suspenden los trámites de sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonia declarada por el artículo 1 literal g de la Ley 2ª de 1959 para actividades mineras con base en el principio de precaución”.
- Resolución 1526 de 2012 “por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”.
- Resolución 1527 de 2012 “por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que además generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal sin necesidad de efectuar la sustracción del área y se adoptan otras determinaciones”.
- Resolución 168 de 2013 “por la cual se establece el procedimiento para la sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales para la adjudicación de terrenos baldíos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), a Entidades Territoriales destinados a ciertas actividades”.

La mayor parte de las sustracciones realizadas en el área de estudio están amparadas en actos administrativos expedidos por el Inderena en la década de 1970 y se ubican en los departamentos de Amazonas y Guainía. Con posterioridad, en el año 2008 y recientemente en el 2013, el Ministerio de Ambiente realizó sustracciones en el departamento de Vaupés.

En general, las sustracciones realizadas a la RFA se reducen en el mapa del estado legal del territorio al superponer la capa de los resguardos indígenas pues es común observar que sobre las sustracciones realizadas por el Inderena fueron constituidos resguardos indígenas. Considerando lo ya explicado acerca de que las dos figuras (resguardo

indígena y reserva forestal) son compatibles, actualmente no se realizan sustracciones de áreas de reserva forestal para constitución de resguardos indígenas.

En el departamento de Amazonas, el Acuerdo 9 de 1974 del Inderena sustrajo áreas para reforma agraria y reserva indígena ubicadas en el medio y bajo río Caquetá; el Acuerdo 18 de 1974 del Inderena sustrajo dos predios en los corregimientos de Tarapacá y La Pedrera para servicio público de defensa nacional y vigilancia de fronteras; y el Acuerdo 61 de 1977 del Inderena sustrajo áreas en la zona denominada trapecio amazónico, ubicada en los municipios de Leticia y Puerto Nariño, con el fin de resolver situaciones de tenencia de la tierra para colonos e indígenas.

En el año 2007 el Incoder adjudicó al Ministerio de Defensa dos predios en los corregimientos de La Pedrera y Tarapacá para bases militares, mediante las Resoluciones 1353 y 2551 de 2007. En la diligencia de inspección ocular realizada por el Incoder, se estableció que se trata de los mismos predios donde ya funcionaban las bases militares de La Pedrera y Tarapacá y que habían sido sustraídos de la RFA. Así las cosas, se entiende que los predios sustraídos por el Acuerdo 18 de 1974 para el servicio de defensa nacional y vigilancia de fronteras apenas fueron adjudicados por el Incoder al Ministerio de Defensa en el año 2007 a través de las mencionadas Resoluciones.

En relación con la sustracción contenida en el Acuerdo 9 de 1974 (medio y bajo Caqueta) para constituir una reserva indígena y para adjudicaciones a colonos, en la zona correspondiente al río Caquetá en el corregimiento de La Pedrera, se analizó que los ríos o cuerpos de agua son bienes de uso público inadjudicables, razón por la cual el río Caquetá no pudo haber sido sustraído de la RFA. Teniendo en cuenta que los resguardos indígenas van hasta la orilla del río Caquetá y que en casos excepcionales consagrados en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, las islas podrían ser terrenos baldíos adjudicables, la recomendación fue dejar las islas en el mapa de estado legal del territorio como área sustraída de la RFA y el río quedaría sumado a la capa cartográfica de la RFA.

En el departamento de Guainía, el Acuerdo 11 de 1972 del Inderena sustrajo áreas en el municipio de Inírida y el corregimiento de Barrancominas con fines de colonización a lo largo del río Guaviare. Posteriormente, fueron constituidos resguardos indígenas en la misma zona, lo que reduce en gran parte el área sustraída de la RFA.

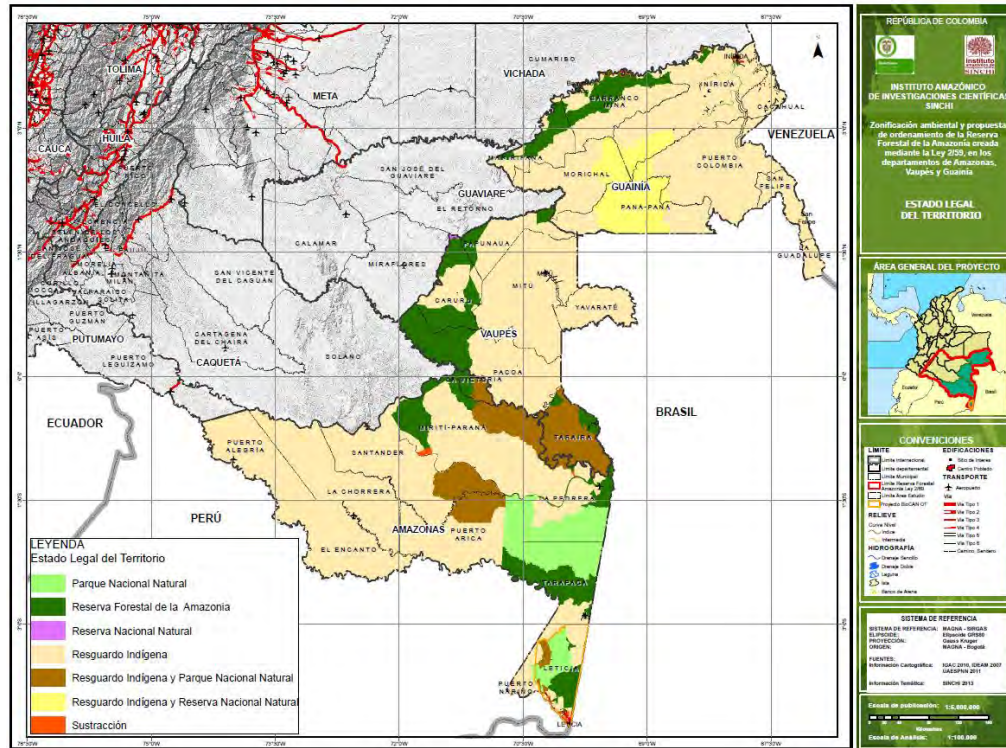
En el departamento de Vaupés hay tres sustracciones realizadas por el Ministerio de Ambiente. La Resolución 1006 de 2008 sustrae en el municipio de Mitú lo correspondiente a los suelos urbano, de expansión urbana, las áreas destinadas a la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanques de agua y planta de reciclaje. La Resolución 1426 de 2008 sustrae en el municipio de Carurú lo que corresponde a los suelos urbano, de expansión urbana, las áreas destinadas a la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanque elevado y matadero. La Resolución 948 de 2013 aprueba el registro de la sustracción del suelo urbano, infraestructura y equipamientos del municipio de Taraira. Estas son las sustracciones más recientes realizadas en el área de estudio.

4. ESTADO LEGAL DEL TERRITORIO

En el mapa del estado legal del territorio (Figura 1) se puede observar que sobre la RFA existen seis áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: en el departamento de Guainía la reserva nacional natural Puinawuai, en el departamento de Amazonas el parque nacional natural Río Puré, el parque nacional natural Cahuarí, el parque

nacional natural Amacayacu y una porción del parque nacional natural Yaigójé Apaporis que comparte con el departamento de Vaupés, donde también se identificó una porción de la reserva nacional natural Nukak.

Figura 1 Estado legal del territorio



Fuente: Presente Proyecto – SIG, 2013

Adicionalmente, el registro único nacional de áreas protegidas - RUNAP reporta en el departamento de Guainía el área protegida denominada Área de Recreación de cuatro microcuencas del municipio de Inírida, declarada y homologada por la CDA.

Es claro que las zonas amortiguadoras¹² de las áreas del sistema de parques nacionales naturales pueden incidir sobre la RFA. En el caso de la RNN Nukak, la zona amortiguadora puede extenderse hacia el departamento de Vaupés en el área de la RFA que aún no ha sido objeto de ordenamiento. Otro caso a tener en cuenta es el de la zona amortiguadora del PNN Chiribiquete recientemente ampliado hasta el límite con los departamentos de Vaupés y Amazonas. A pesar de que las zonas amortiguadoras no han sido reglamentadas hasta ahora y son pocos los avances para delimitarlas, lo cierto es que el ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas debe cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos

¹² Zona amortiguadora. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas. Artículo 5, Decreto 622 de 1977.

que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas, en los términos del artículo 31 del Decreto 2372 de 2010. En consecuencia, la función amortiguadora determinará el trabajo de zonificación y ordenamiento de la RFA.

Una nueva categoría que llega a introducir ajustes en el estado legal del territorio son las reservas de recursos naturales establecidas el año 2013 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, temporalmente, por un año prorrogable por otro más, mientras se hacen las declaratorias de áreas protegidas, se designan los sitios Ramsar y se hacen las delimitaciones de ecosistemas que tienen un régimen especial de protección. En los departamentos objeto de estudio, inicialmente, se identifica la Estrella Fluvial del Inírida como una de las reservas de recursos naturales. Será necesario contar con el shape o los shapes de los polígonos para identificar en el área de estudio todos los sitios prioritarios para la conservación que ahora son considerados reservas de recursos naturales.

Es evidente en el mapa del estado legal de la RFA que gran parte del territorio de estos departamentos está constituido por resguardos indígenas, información que ha sido recopilada y analizada por el componente predial y el componente social del proyecto.

En materia de sustracciones a la RFA, fueron identificadas varias de ellas en los tres departamentos para dejar por fuera de la reserva, principalmente, cascos urbanos, zonas para titulación de tierras y bases militares. En algunas de las áreas sustraídas se constituyeron resguardos indígenas, por lo cual en el mapa del estado legal del territorio las sustracciones realizadas a la RFA se ven reducidas al superponer la capa de los resguardos indígenas.

4.1 Información del estado legal por departamentos

A continuación se hace una descripción del estado legal actual de cada departamento que hace parte del área de estudio en relación con la información jurídica recopilada y analizada.

4.1.1. Guainía

La división político administrativa del departamento de Guainía comprende el municipio de Inírida y ocho corregimientos departamentales: Barrancominas, Cacahual, La Guadalupe, Mapiripán, Morichal, Pana Pana, Puerto Colombia y San Felipe. En casi la totalidad del territorio de este departamento han sido constituidos resguardos indígenas desde 1986 hasta 2000, posterior a la expedición de la Ley 2ª de 1959.

En el departamento de Guainía hay dos (2) áreas que pertenecen al sistema nacional de áreas protegidas – SINAP: la RNN Punawai que, a su vez, hace parte del sistema de parques nacionales naturales, y se traslapa con resguardos indígenas, declarada por Resolución 123 de 1989 del Ministerio de Agricultura y Acuerdo 048 de 1989 del INDERENA, y el Área de Recreación de cuatro microcuencas del municipio de Inírida, declarada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA mediante Resolución 212 de 2006 y homologada por el Consejo Directivo de la misma Corporación mediante Acuerdo 009 de 2011, según lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010.

De otra parte, el Ministerio de Ambiente y la CDA están impulsando la designación de la Estrella Fluvial del Inírida para incluirla en la lista de humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar. Allí aplicarán las restricciones de la Ley 1450 de 2011 relacionadas con actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto,

explotación de hidrocarburos y la prohibición de ejecutar trabajos y obras de exploración y explotación mineras. El Ministerio de Minas, en concepto previo no vinculante de febrero de 2013, se pronunció en el sentido de que aún no considera viable que la Estrella Fluvial de Inírida sea designada como sitio Ramsar, pues no ha concluido el programa de exploración de minerales en el área. En todo caso, la Resolución 705 de 2013 del Ministerio de Ambiente incluye a la Estrella Fluvial del Inírida dentro de las reservas de recursos naturales establecidas de manera temporal para excluir el área de actividades mineras, mientras se designa el área como sitio Ramsar.

Las sustracciones a la RFA en este departamento se ubican en la ribera del río Guaviare y el municipio de Inírida.

4.1.2. Vaupés

El departamento de Vaupés en su división político administrativa cuenta con tres municipios: Mitú, Taraira y Carurú, y tres corregimientos departamentales: Pacoa, Papunaua y Yavaraté. Los resguardos indígenas ocupan la mayor parte del territorio del departamento de Vaupés y fueron constituidos de 1982 a 1998, luego de la expedición de la Ley 2ª de 1959.

Las áreas protegidas del SINAP presentes en este departamento son, una porción del PNN Yaigójé- Apaporis, declarado por Resolución 2079 de 2009 del Ministerio de Ambiente que se encuentra traslapado con resguardo indígena y una pequeña parte de la RNN Nukak, declarada por Resolución 122 de 1989 y Acuerdo 047 de 1989 del INDERENA. Ambas áreas pertenecen al sistema de parques nacionales naturales.

A la fecha, se han sustraído de la RFA las cabeceras municipales de Mitú, Carurú y Taraira.

4.1.3. Amazonas

La división político administrativa del Departamento de Amazonas comprende dos municipios: Leticia y Puerto Nariño y nueve corregimientos departamentales: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Santander y Tarapacá. En este departamento los resguardos indígenas han sido constituidos desde 1975 hasta 2010, posterior a la expedición de la Ley 2ª de 1959, y ocupan la mayor parte del territorio.

Existen cuatro áreas protegidas del SINAP en este departamento, todas pertenecen al sistema de parques nacionales naturales: el PNN Amacayacu, declarado por Resolución 283 de 1975 del Ministerio de Agricultura y Acuerdo 40 de 1975 del INDERENA y realinderado por Resolución 10 de 1988 y Acuerdo 92 de 1987; el PNN Río Puré, declarado por Resolución 764 de 2002 del Ministerio de Ambiente, el PNN Cahuarí declarado por Resolución 190 de 1987 del Ministerio de Agricultura y Acuerdo 044 de 1986 del INDERENA y una parte del PNN Yaigójé- Apaporis, declarado por Resolución 2079 de 2009 del Ministerio de Ambiente. De estos PNN, Amacayacu, Cahuarí y Yaigójé- Apaporis se encuentran traslapados con resguardos indígenas.

En el municipio de Leticia se tiene información de la existencia de varias reservas naturales de la sociedad civil. No obstante, según reporta el RUNAP, estas reservas privadas no están debidamente registradas, razón por la que no hacen parte del SINAP, conforme lo señalado por el Decreto 1996 de 1999 y el Decreto 2372 de 2010, y no se tuvieron en cuenta para el estado legal del territorio.

Las áreas sustraídas de la RFA se ubican en el medio y bajo Caquetá, en el trapecio amazónico y en los corregimientos de Tarapacá y La Pedrera.

De otra parte, Corpoamazonia ordenó la microcuenca de la quebrada Yahuaraca que abastece el acueducto de Leticia. Este POMCA es determinante ambiental de ordenamiento territorial para el municipio de Leticia y comprende un área de 4400 has. Así mismo, está en proceso de ordenación por Corpoamazonia la microcuenca de la quebrada La Tonina, ubicada en La Pedrera.

Se tiene conocimiento de la Zona Forestal Productora de Tarapacá, declarada por Corpoamazonia mediante Resolución 819 de 2011 que comprende un área de 414.959 ha en los corregimientos de Tarapacá y Puerto Arica. En el municipio de Puerto Nariño esta en proceso la declaración de otra Área Forestal Productora que ocupa una superficie de 54.795 ha.

5. PROYECTOS MINERO ENERGETICOS, OTROS PROYECTOS Y OCUPACION DEL TERRITORIO

5.1 Minería en la RFA

5.1.1. Marco normativo

El régimen aplicable a la minería en Colombia parte de lo dispuesto en la Constitución Política, que consagra que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

De esta norma constitucional se deriva que: (i) La propiedad particular sobre los recursos mineros sólo se presenta por vía de excepción, cuando existan derechos adquiridos a través de antiguas leyes, no siendo éste el caso de los recursos mineros en el área de estudio; (ii) El Estado, como titular de los recursos mineros, administra toda actividad encaminada a la exploración o explotación de los mismos, definiendo las condiciones generales a las que debe sujetarse el desarrollo de estas actividades; (iii) Las explotaciones que se realicen le confieren al Estado el derecho a percibir una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de otros derechos y compensaciones que se pacten.

Sobre estas bases, la actividad de minería se regula por un Código de Minas, expedido por la Ley 685 de 2001, que consagra que es un objetivo de interés público el fomento de la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; el estímulo a estas actividades para satisfacer la demanda interna y externa de los mismos. Agrega que su aprovechamiento se debe realizar en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y de fortalecimiento económico y social del país.

Cuando esta ley declara la minería como una actividad de interés público, insinúa que la misma atiende a un interés superior del Estado, el cual no necesariamente puede entenderse subordinado a otros intereses igualmente públicos y supremos, tales como los relacionados con la protección del ambiente y los recursos naturales renovables. De tal forma que el interés minero no es jerárquicamente inferior al ambiental, sino que uno y otro se concilian en torno al concepto de desarrollo sostenible, que la Ley 99 de 1993 define como un principio rector de la política ambiental que se orienta al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de

recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

En armonía con estos conceptos, el artículo 34 del Código de Minas señala que son excluibles de la minería las zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, dentro de las cuales menciona las áreas del sistema de parques nacionales naturales, los parques naturales regionales y las zonas de reserva forestal¹³. Aunque lo anterior genera en principio una incompatibilidad entre las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y el desarrollo de la minería, la reglamentación sobre sustracciones a las reservas forestales nacionales contempla la posibilidad de que tales áreas sean objeto de sustracción para actividades de utilidad pública o interés social.

La Ley 1450 de 2011, por la que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, señala a través del artículo 204 que en las áreas de reserva forestal protectoras deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente sobre la materia y que en ningún caso podrán ser objeto de actividades mineras, ni de sustracciones para ese fin.

Es criterio ya acogido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que la prohibición sobre el desarrollo de la minería en áreas de reserva forestal protectora o de sustraer con este propósito, no resulta extensiva a las zonas de reserva declaradas por la Ley 2ª de 1959. A través de la Resolución 918 de 2011 y posteriormente a través de la Resolución 1526 de 2012, ese Ministerio contempló el mecanismo de la sustracción temporal para el desarrollo de actividades de exploración minera y de la sustracción definitiva para las actividades de explotación. En cualquier caso y en concordancia con lo establecido por el mismo artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, es entendido que la sustracción deberá realizarse con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio de Minas y Energía.

Este es un aspecto que ameritará especial atención en el proceso de zonificación de la RFA, de forma que sobre aquellas áreas que se concluya que deben ser excluibles de la minería, se adelanten los estudios necesarios para que pueda hacerse una declaratoria de reserva forestal protectora u otra categoría del SINAP que cierre la posibilidad de futuras sustracciones encaminadas a viabilizar este tipo de desarrollos.

Bajo el complejo contexto normativo referido al desarrollo de la minería en las áreas a que se refiere la Ley 2ª de 1959, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1518 de 2012, a través de la cual suspende temporalmente la recepción y trámite de solicitudes de sustracción de la RFA para el desarrollo de actividades mineras, hasta tanto se lleve a cabo el proceso de zonificación y ordenamiento de dicha reserva. No obstante, señala que continuarán su trámite las solicitudes de sustracción presentadas antes de la expedición de la resolución.

En consecuencia y en cuanto a la minería en la RFA hace referencia, es necesario hacer distinción entre los proyectos que cuentan con sustracción o iniciaron trámites para obtenerla antes de la expedición de la Resolución 1518 de 2012 y los demás proyectos. Para el primer caso se entenderá viabilizado el proyecto siempre que el Ministerio de Ambiente acceda a la sustracción, mientras que para el segundo caso la viabilidad de proyecto estará

¹³ La Ley 1382 de 2010 que modificaba, entre otros, el artículo 34 del Código de Minas fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C 366 de 2011. Los efectos de la inexecutableidad empezaron a aplicar desde mayo de 2013.

determinada con lo que se establezca a partir del proceso de zonificación y ordenamiento de la reserva que se encuentra en curso.

Recientemente, el Decreto 1374 de 2013 expedido por los Ministerios de Ambiente y Minas y Energía estableció los parámetros para el señalamiento de reservas de recursos naturales de manera temporal, donde la autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos mineros. Tales reservas fueron señaladas por la Resolución 705 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se encuentran ubicadas en distintos sitios del país, entre los cuales hay varias en el área de estudio. La Resolución 761 de 2013 del mismo Ministerio adopta la cartografía oficial integrada de esas reservas de recursos naturales y dispone que la información cartográfica debe ser incorporada en el Catastro Minero Nacional para que sean excluidas del otorgamiento de nuevas concesiones mineras. Se trata de reservas temporales pues las autoridades ambientales tienen un año, prorrogable por otro tanto, para declarar en esos sitios zonas excluidas de la minería con carácter definitivo.

Así las cosas, a la fecha, sobre la RFA están suspendidos los trámites mineros a través de dos resoluciones: la Resolución 1518 de 2012, mediante la cual se suspende temporalmente la recepción y trámite de solicitudes de sustracción de la RFA hasta concluir el proceso de zonificación y ordenamiento de la misma y la Resolución 705 de 2013 que establece unos sitios como reservas de recursos naturales donde no se otorgarán nuevos títulos mineros hasta por el término de dos años.

La Resolución 1527 de 2012 señala las actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social que se pueden desarrollar en las áreas de reserva sin necesidad de sustracción, señalando que la sustracción no es necesaria para el desarrollo de actividades de prospección minera ni para el desarrollo de actividades de exploración hidrogeológica por métodos indirectos.

Tratándose de zonas de resguardo el Código de Minas otorga a las comunidades indígenas derecho preferencial para obtener el título minero para explorar y explotar, permitiendo a los particulares ejercer la minería siempre que las correspondientes autoridades comunitarias no ejerciten su prerrogativa en el plazo que se les señale. En este sentido, es responsabilidad de la autoridad minera señalar y delimitar dentro de los territorios indígenas, con base en estudios técnicos y sociales, zonas mineras indígenas en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios. Nada de esto excluye de la necesidad de que en aquellos casos en que el resguardo indígena se sobreponga con áreas de la RFA, deban adicionalmente ser consideradas las limitaciones propias de esta categoría de protección.

Es también prerrogativa de las autoridades indígenas señalar los lugares de su territorio que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad o grupo aborigen, de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres.

Con la inexecutable Ley 1382 de 2010 que modificaba el Código de Minas (Sentencia C 366 de 2011), se entiende que dicha ley salió del ordenamiento jurídico a partir de mayo de 2013 y recobró vigencia el texto original del Código de Minas, razón por la cual el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos para mitigar los efectos del retorno a la Ley 685 de 2001, entre los que es pertinente mencionar los siguientes: el Decreto 933 de 2013 por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional, contempla la sustracción en reservas forestales no protectoras y reitera que en las reservas protectoras no hay posibilidad de formalización de minería tradicional; y el Decreto 934 de 2013 por el cual se reglamenta el artículo 37 del Código de Minas sobre la

prohibición de establecer zonas del territorio excluidas de la minería, aclara que el ordenamiento minero no hace parte del ordenamiento territorial y que las zonas excluidas y restringidas de la minería competen exclusivamente a las autoridades ambiental y minera.

5.1.2. Proyectos mineros en la RFA

En la Amazonia Oriental Colombiana, la minería como una alternativa del desarrollo económico puede ser considerada un fenómeno reciente. Hace aproximadamente diez años, el desarrollo de esta actividad estaba restringido por las condiciones del mercado, las dificultades de acceso, la situación de orden público, la deficiencia de información y las mismas limitaciones propias de la importancia estratégica de la región desde el punto de vista ambiental. No obstante y aunque los estudios aún son escasos y la información geológica es incipiente, la frontera nororiental de la Amazonía colombiana ha sido identificada como una de las de mayor potencial en el alojamiento de algunos de los 10 minerales que el Ministerio de Minas y Energía declaró de interés nacional a través de la Resolución 180102 del 30 de enero de 2012, como son: oro, hierro, coltán (columbita y tantalita) y uranio.

De acuerdo con el marco legal aplicable, la explotación minera en la región debería estar circunscrita a aquellos casos que haya sido previamente autorizada por el Estado y se acojan las reglas definidas en la ley para el efecto, como son el otorgamiento de un título minero, la imposibilidad de intervenir reservas forestales protectoras y otras áreas excluidas de la minería, la obtención de una licencia ambiental y el pago de unas regalías a favor del Estado, así como los procesos de consulta previa con las comunidades indígenas cuando a ello haya lugar. Sin embargo, las difíciles condiciones de acceso a la región dificultan el control por parte de las autoridades y propician el desarrollo ilegal de este tipo de actividades.

Es en este contexto que la Agencia Nacional de Minería expidió la Resolución 045 de 2012, a través de la cual fueron declaradas y delimitadas unas áreas estratégicas mineras que comprenden una parte significativa de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. La anterior declaratoria tiene el alcance que se deriva de lo dispuesto en el artículo 108¹⁴ de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014", en el que se prevé un régimen especial de contratación de áreas para el desarrollo de la minería.

En conclusión, sobre prácticamente toda el área de estudio existe actualmente la potencialidad de alguna modalidad de desarrollo minero, siendo las áreas del sistema de parques nacionales naturales, los parques naturales regionales, las áreas de reserva forestal protectoras y las áreas que se incorporen al listado de la Convención RAMSAR sobre humedales de especial importancia internacional, las únicas que jurídicamente permiten plantear una exclusión real de la minería¹⁵ en el área de estudio. Esta situación es particularmente compleja, si se tiene en cuenta que la región congrega diversas realidades y perspectivas que se traducen en una gran variedad de mecanismos a través de los cuales se ha accedido o se podrá llegar a acceder a los yacimientos y depósitos de mineral existentes en la región:

¹⁴ Este artículo consagra que: "**La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer.**"

¹⁵ Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales son zonas excluidas de la minería conforme al artículo 34 del Código de Minas y la Constitución Política. La Corte Constitucional, en Sentencia C 649 de 1997, advirtió sobre la imposibilidad de que esas áreas sean objeto de sustracción.

Para las reservas forestales protectoras el parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 señaló que no podrían ser objeto de actividades mineras, ni se podrían sustraer para ese fin. La misma ley prohíbe la minería en los humedales Ramsar, artículo 202, parágrafo 2.

Las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 son sustraíbles de acuerdo con la reglamentación sobre la materia.

- a) Barequeo, minería artesanal y explotaciones ilegales de todo tipo de material, agravadas por las limitaciones que afrontan las autoridades ambientales y las entidades territoriales para ejercer sus funciones policivas, debido entre otras cosas a lo extensa que es la región, las dificultades para el acceso y la presencia de grupos armados.
- b) Autorizaciones temporales otorgadas en los términos del artículo 116 del Código de Minas, asociadas a la explotación de materiales de construcción requeridos para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de vías públicas.
- c) Propuestas vigentes para celebrar contratos de concesión de acuerdo con el régimen ordinario previsto en el Código de Minas, las cuales confieren al proponente un derecho exclusivo y prevalente para desarrollar la minería en un área determinada. Este derecho solo se materializará en el evento en que la autoridad minera encuentre reunidos los requisitos legales exigidos para la suscripción del respectivo contrato.
- d) Títulos mineros otorgados a partir de la suscripción de contratos de concesión de acuerdo con el régimen ordinario previsto en el Código de Minas, que confieren al titular el derecho exclusivo a explorar y explorar una zona determinada, con el cumplimiento de las condiciones que el mismo contrato define. No obstante, este derecho solo se hace efectivo en la medida en que se produzca la sustracción de la reserva y se otorgue licencia ambiental por parte de la autoridad competente.
- e) Zonas mineras de comunidades indígenas, declaradas por la autoridad minera para darle derecho prevalente a tales comunidades sobre los yacimientos y depósitos mineros comprendidos dentro de la misma, las cuales en todo caso habrán de sujetarse a las limitaciones propias de la existencia de la RFA.
- f) Áreas estratégicas mineras declaradas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011. Para la región objeto de estudio existe ya una declaratoria contenida en la Resolución 045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, en la que se fija un plazo de 10 años para adjudicar las áreas declaradas a través de un proceso de selección objetiva. Gran parte de las áreas declaradas a través de esta resolución se sobreponen con zonas mineras de comunidades indígenas, con títulos o con solicitudes mineras. Lo anterior en el entendido que, en el evento en que cualquiera de ellos cese en sus efectos, el área respectiva quedará incorporada en la declaratoria.

Cabe precisar que las actividades mineras, las solicitudes presentadas y las decisiones administrativas que se han adoptado en torno al tema, parten de estudios preliminares que no permiten dimensionar la magnitud de los yacimientos y la verdadera prospectividad del área. En cualquier caso, la declaratoria de áreas estratégicas mineras, presentada por el Gobierno Nacional en la Cumbre Internacional de Río+20 y acogida por la Resolución 045 de 2012, plantea la posibilidad de un desarrollo minero a gran escala, a cargo de empresas de amplia experiencia y respaldo, que garantizarán unos estándares mínimos de desempeño ambiental y facilitarán el seguimiento por parte de las autoridades, pero que al mismo tiempo demandarán unos mayores niveles productivos que solo serán posibles a través la construcción de vías de acceso y otra infraestructura asociada, así como de la contratación de mano de obra que podrá dar lugar a la creación de nuevos asentamientos poblados.

Por otra parte y como ya se ha anotado, independientemente de la dimensión de los proyectos mineros que se adelanten, la explotación minera estará condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos establecidos en la ley para su desarrollo:

- Cuando el proyecto minero pretenda desarrollarse en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, será necesario que previamente se resuelva sobre la sustracción del área afectada. La decisión sobre la sustracción del área de la reserva es una decisión que corresponde adoptar al Ministerio de Ambiente, previa al otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto y se constituye en prerrequisito para el desarrollo de cualquier

tipo de intervención en el área, atendiendo a los requisitos y al procedimiento que el mismo Ministerio define a través de la Resolución 1526 de 2012.

La mencionada resolución contempla lo que denomina como sustracción temporal para el desarrollo de actividades de exploración minera y una sustracción definitiva para las actividades de explotación.

Bajo el complejo contexto normativo derivado de lo dispuesto en el Código de Minas, en la Ley 1450 de 2011 y la declaratoria de áreas estratégicas por parte de la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1518 de 2012, a través de la cual suspendió temporalmente la recepción y trámite de solicitudes de sustracción de la RFA para el desarrollo de actividades mineras, hasta tanto se lleve a cabo el proceso de zonificación y ordenamiento de dicha reserva. No obstante, señala que continuarán su trámite las solicitudes de sustracción presentadas antes de la expedición de la resolución.

- Tanto en las normas mineras como en las ambientales se consagra la necesidad de que la minería se sujete a unos instrumentos de evaluación, seguimiento y control ambiental. De manera enunciativa, el artículo 198 del Código de Minas incluye: planes de manejo ambiental, estudio de impacto ambiental, licencia ambiental, permisos o concesiones de uso de recursos naturales renovables, guías ambientales y otras autorizaciones según el caso.

Como un principio rector de la política ambiental colombiana, el artículo primero de la Ley 99 de 1993, señala que los estudios de impacto ambiental son el instrumento básico para la toma de decisiones respecto al desarrollo de actividades que afecten significativamente el ambiente. Las licencias ambientales incorporan tales estudios, al tiempo que los planes de manejo ambiental están concebidos por las normas reglamentarias como un instrumento de transición del régimen de licenciamiento, para proyectos iniciados antes de la expedición de las normas que lo consagran.

En cualquier caso, la licencia ambiental que se otorga para el desarrollo de la minería se concibe más como un instrumento de seguimiento y control, pero su validez como instancia para la toma de decisiones sobre la viabilidad de un proyecto determinado es discutible, si se tiene en cuenta que el artículo 213 del Código de Minas consagra que en estos casos la licencia sólo puede ser negada por errores o inconsistencias en el estudio ambiental, las cuales podrán subsanarse con la presentación de un nuevo estudio.

No precisan las normas un instrumento aplicable a actividades exploratorias, diferentes a los permisos por uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se requieran y las guías minero-ambientales, que corresponden a una fuente de consulta con carácter no vinculante.

- Cualquier exploración o explotación minera que pretenda desarrollarse en áreas de resguardo y de presencia de comunidades indígenas debidamente certificada, se sujetará adicionalmente al desarrollo de un proceso de consulta previa con las comunidades afectadas, el cual se rige por lo dispuesto en la Constitución Política, en el Convenio 169 de la OIT, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1320 de 1998.

Aunque por regla general y de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial, de la consulta previa no se deriva un derecho a veto por parte de las comunidades, el Código de Minas contempla en el artículo 127 la posibilidad de que la autoridad indígena señale los lugares que, por su especial significado, no pueden ser objeto de exploración o explotación.

En consecuencia, deben entenderse válidos y desarrollarse los proyectos mineros que reúnan las condiciones establecidas en la ley para el efecto, como son: (i) Que el proyecto esté amparado por un título minero vigente; (ii) Que el proyecto se desarrolle por fuera de la reserva forestal de Ley 2ª de 1959 o en un área sustraída de la misma; (iii) Que el proyecto haya sido sometido a proceso de consulta previa, siempre que resulte exigible; (iv) Que el proyecto cuente con las autorizaciones ambientales que correspondan, incluyendo licencia ambiental para actividades de explotación. En los casos en que confluyen zonas de RFA y resguardos indígenas, deberán considerarse los requisitos aplicables a estos y a aquéllas.

En cuanto a la RFA hace referencia, es necesario hacer distinción entre los proyectos que cuentan con sustracción o iniciaron trámites para obtenerla antes de expedirse la Resolución 1518 de 2012 y los demás proyectos. Para el primer caso se podrá viabilizar el proyecto siempre que el Ministerio de Ambiente acceda a la sustracción, mientras que para el segundo caso la viabilidad de proyecto estará determinada por lo que se establezca a partir del proceso de zonificación y ordenamiento de la reserva que se adelanta.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al establecer mediante Resolución 705 de 2013 unas reservas de recursos naturales, algunas de ellas ubicadas dentro de la RFA, allí no podrán otorgarse nuevos títulos mineros temporalmente hasta por dos años, mientras las autoridades ambientales realizan las declaratorias definitivas a que haya lugar como zonas excluidas de la minería.

Aunque en el área de estudio han podido identificarse varios títulos mineros, la información obtenida ante las autoridades ambientales no evidencia que sobre los mismos se haya realizado sustracción de reserva y el otorgamiento de las licencias ambientales necesarias para viabilizar su desarrollo.

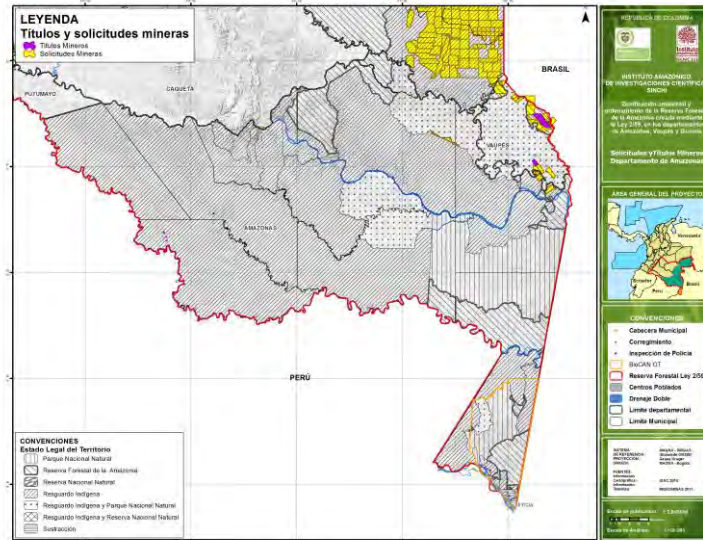
De especial relevancia es la designación como proyecto minero de interés nacional del título minero IH3-16001X de la empresa Cosigo Frontier Mining Corporation que busca la explotación de minerales de oro en el departamento de Vaupés. Lo anterior mediante Resolución 592 del 19 de junio de 2013 de la Agencia Nacional de Minería, según la cual, en consecuencia, el seguimiento y control de dicho título minero queda en cabeza de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera a través del Grupo de Proyectos de Interés Nacional.

El análisis individualizado de cada uno de los departamentos objeto de estudio es el siguiente:

a) Amazonas:

La Figura 2 ubica geográficamente las solicitudes de concesión presentadas ante la autoridad minera en el departamento del Amazonas, no reportándose ningún título otorgado.

Figura 2 Solicitudes y Títulos Mineros en el departamento del Amazonas



Fuente: SINCHI, 2013

De acuerdo con la información del Catastro Minero Colombiano, en el departamento del Amazonas no existe actualmente ningún título otorgado. Existen sí solicitudes correspondientes al área comprendida por La Pedrera, La Chorrera, Puerto Santander y Mirití Parana, principalmente en zona limítrofe con el departamento del Vaupés.

En adición a las anteriores solicitudes, el Catastro Minero reporta más de cuarenta solicitudes de legalización de minería de hecho para la explotación de oro, plata y platino, las cuales se encuentran archivadas por parte de la autoridad minera, sin que se hubiera accedido a la solicitud. Aunque esta negativa a la legalización conlleva una imposibilidad jurídica de adelantar las actividades mineras objeto de la solicitud, permite suponer que en la región se desarrollan o cuando menos se han venido desarrollando actividades de explotación minera, lo cual pudo verificarse a través de testimonios recogidos en la visita a la región.

Por otra parte, como resultado de las consultas formuladas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Corpoamazonia, pudo advertirse que tampoco existen licencias ambientales otorgadas para el desarrollo de la minería en el departamento de Amazonas.

En las anteriores circunstancias, se hace evidente que cualquier actividad minera que actualmente se desarrolle en el departamento debe ser considerada ilegal, con excepción de la extracción ocasional y el barequeo, que contempla y regula el Código de Minas a través de los artículos 152 y 155¹⁶ y que solo puede realizarse con el cumplimiento de los demás requisitos que este código establece.

¹⁶ Artículo 152. Extracción ocasional. La extracción ocasional y transitoria de minerales industriales a cielo abierto, que realicen los propietarios de la superficie, en cantidades pequeñas y a poca profundidad y por medios manuales, no requerirá de concesión del Estado. Esta explotación ocasional solamente podrá tener como destino el consumo de los mismos propietarios, en obras y reparaciones de sus viviendas e instalaciones, previa autorización del dueño del predio. Todo otro destino industrial o comercial que le den a los minerales extraídos, al amparo de este artículo, les está prohibido.

Artículo 155. Barequeo. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.

Aunque la minería ilegal está prevista como delito en el Código Penal y debe dar lugar a la imposición de medidas preventivas¹⁷ por parte de las autoridades municipales, nuevamente se evidencian vacíos normativos y problemas de interpretación en cuanto a si esta competencia puede hacerse extensiva a las áreas no municipalizadas.

La minería ilegal también puede ser objeto de sanciones y medidas preventivas por parte de las autoridades ambientales en desarrollo de lo dispuesto por la Ley 1333 de 2009. No obstante y a partir de la averiguación hecha ante Corpoamazonia, a la fecha no se evidencian sanciones impuestas por este concepto.

Por último cabe mencionar que en la declaratoria y delimitación de las áreas estratégicas mineras a que se refiere la Resolución 045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, fueron incluidos dos bloques para el departamento del Amazonas, el primero con una extensión de 1,3760 ha en la Pedrera y el segundo con extensión de 92,5500 ha en Mirití – Paraná. Adicionalmente, áreas pertenecientes a los corregimientos de La Victoria, Mirití-Paraná y La Pedrera hacen parte del gran bloque de 16.483.348,6187 que declara la misma resolución.

Como resultado de lo anterior, aun en el evento en que las solicitudes que se tramitan sean negadas por la autoridad minera y debido a la superposición que se presenta con las áreas estratégicas mineras declaradas, las primeras quedarán sometidas al régimen que se deriva de la declaratoria hecha a través de la Resolución 045 de 2012 y podrán ser objeto de oferta pública para un eventual desarrollo minero a gran escala. En todo caso y como ya se expresó, cualquier sustracción del área de reserva que se requiera para estos efectos, esta condicionada a la zonificación y ordenamiento de acuerdo con lo previsto en la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

b) Vaupés:

El departamento del Vaupés evidencia una alta prospectividad minera, que consecuentemente ha dado lugar a un elevado número de solicitudes dirigidas a viabilizar el desarrollo de actividades de minería sobre la mayor parte de su territorio, según lo evidencia la Figura 3, en la que se ubican geográficamente los títulos mineros y las solicitudes de concesión presentadas ante la autoridad minera en relación con ese departamento:

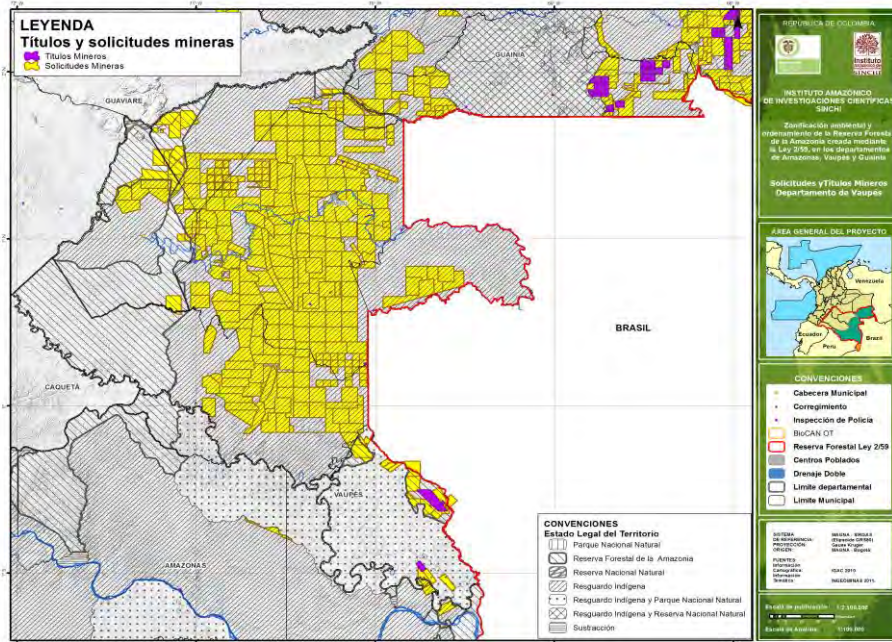
El análisis del mapa permite al mismo tiempo advertir que el mayor volumen de solicitudes se presenta por fuera de las áreas de reserva forestal sin ordenar, aunque en algunos casos se presentan superposiciones.

No obstante, llama la atención el elevado número de solicitudes de concesión minera para este departamento y que se evidencia también a través de la consulta al Catastro Minero Colombiano, con solo unos pocos títulos mineros vigentes. Algunas solicitudes que muestra el catastro están archivadas y otras corresponden a intentos de legalización de minería de hecho, lo cual permite suponer que en la región se desarrollan o cuando menos se han venido desarrollando actividades de explotación minera.

En este departamento esta ubicado el único proyecto minero de interés nacional declarado en el área de estudio por la Agencia Nacional de Minería. Se trata del ya mencionado título minero IH3-16001X de la empresa Cosigo Frontier Mining Corporation para la explotación de minerales de oro en el municipio de Taraira.

¹⁷ Artículo 161. Decomiso. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.

Figura 3 Solicitudes y Títulos Mineros en el departamento del Vaupés



Fuente: SINCHI, 2013

Así mismo, se destacan la existencia del título minero indígena en el resguardo de Vaupés, de la etnia Puinave-Curripaco, y del título minero 4848A de la Asociación de Mineros del Vaupés para explotación de metales preciosos en el municipio de Taraira.

Por otra parte, como resultado de las consultas formuladas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y CDA, pudo advertirse que tampoco existen licencias ambientales otorgadas para el desarrollo de la minería en el Departamento del Vaupés. En consecuencia, aunque existan algunos títulos otorgados, de los mismos no se deriva la posibilidad de adelantar actividades de explotación hasta tanto no se otorgue la licencia correspondiente por parte de la autoridad ambiental competente, que podrá ser la autoridad ambiental nacional o la regional dependiendo del volumen de material que se tenga previsto explotar.

Por lo anterior, toda actividad minera que actualmente se desarrolle debe ser considerada ilegal, con excepción de las actividades de extracción ocasional y barequeo sobre las que ya se hizo referencia al analizar la situación del departamento del Amazonas. Esta ilegalidad está prevista como delito en el Código Penal y debe dar lugar a la imposición de medidas preventivas por parte de las autoridades municipales y de las mismas autoridades ambientales.

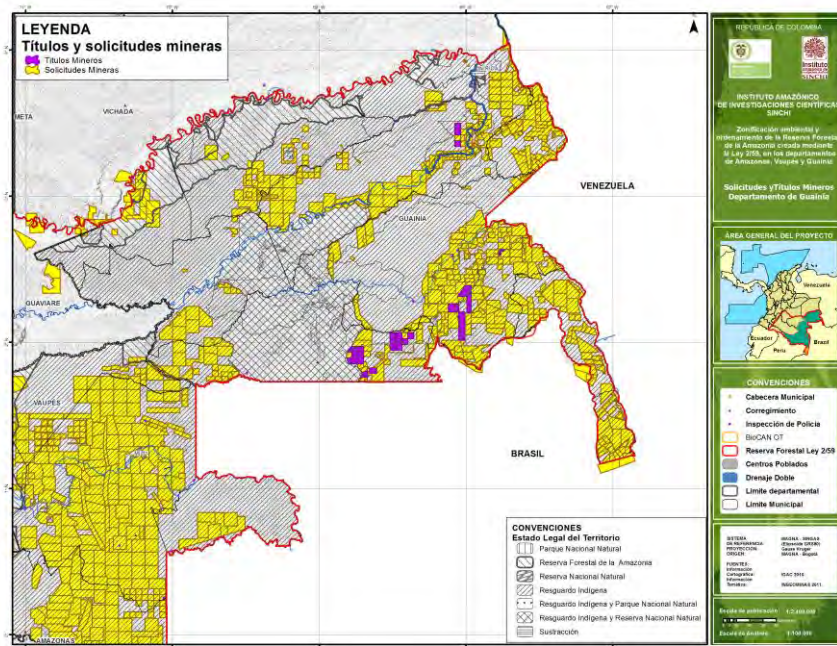
Adicionalmente, la declaratoria y delimitación de las áreas estratégicas mineras a que se refiere la Resolución 045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería incluye un número significativo de bloques correspondientes al Vaupés, que abarcan la mayor parte de las áreas habilitadas para el desarrollo minero y se superponen con las solicitudes y títulos previamente analizados.

Como resultado de lo anterior, aun en el evento en que las solicitudes que se tramitan sean negadas por la autoridad minera o expiren los títulos otorgados, la declaratoria de las áreas estratégicas mineras contenida en la Resolución 045 de 2012, tendrá efectos sobre aquellos bloques una vez liberados. En cualquier caso y como ya se expresó, cualquier sustracción del área de reserva que se requiera queda condicionada a la zonificación y ordenamiento de acuerdo con la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

c) Guainía:

La Figura 4 ubica geográficamente los títulos mineros y las solicitudes de concesión presentadas ante la autoridad minera en este departamento:

Figura 4 Solicitudes y Títulos Mineros en el departamento del Guainía



Fuente: SINCHI, 2013

Igual que sucede para el departamento del Vaupés, llama la atención el elevado número de solicitudes de concesión minera para este departamento y que se evidencia también a través de la consulta al Catastro Minero Colombiano con unos pocos títulos mineros vigentes. Este catastro muestra también un gran número de solicitudes, algunas de las cuales se encuentran archivadas y otras que corresponden a intentos de legalización de minería de hecho, que permiten suponer que en la región se desarrollan o cuando menos se han venido desarrollando actividades de explotación minera.

En este departamento también se observa que el mayor volumen de solicitudes se presenta por fuera de las áreas de reserva forestal sin ordenar, aunque se presentan superposiciones con tales áreas.

Por otra parte, como resultado de las consultas formuladas a la ANLA y CDA, pudo advertirse que tampoco existen licencias ambientales otorgadas para el desarrollo de la minería en el Departamento del Guainía. En consecuencia,

aunque existan algunos títulos otorgados, de los mismos no se deriva la posibilidad de adelantar actividades de explotación hasta tanto no se otorgue la licencia correspondiente por parte de la autoridad ambiental competente y la sustracción de la reserva cuando a ello hubiere lugar.

Por lo anterior, toda actividad minera que actualmente se desarrolle debe ser considerada ilegal, con excepción de las actividades de extracción ocasional y barequeo sobre las que ya se hizo referencia al analizar la situación del departamento del Amazonas. Esta ilegalidad está prevista como delito en el Código Penal y debe dar lugar a la imposición de medidas preventivas por parte de las autoridades municipales y de las mismas autoridades ambientales.

Adicionalmente, la declaratoria y delimitación de las áreas estratégicas mineras a que se refiere la Resolución 045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería incluye un número significativo de bloques correspondientes al Guainía y que abarcan la mayor parte de las áreas habilitadas para el desarrollo minero en ese departamento y se superponen con las solicitudes previamente analizadas.

Como resultado de lo anterior, aun en el evento en que las solicitudes que se tramitan sean negadas por la autoridad minera o expiren los títulos otorgados, la declaratoria de las áreas estratégicas mineras contenida en la Resolución 045 de 2012, tendrá efectos sobre aquellos bloques una vez liberados. En cualquier caso y como ya se expresó, cualquier sustracción del área de reserva que se requiera para estos efectos, estará condicionada a que se lleve a cabo la zonificación y ordenamiento de acuerdo con lo previsto en la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

5.2. Exploración y explotación de hidrocarburos en la RFA

5.2.1. Marco normativo

La administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación está a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, según se desprende de lo dispuesto en el Decreto 1760 de 2003, modificado por el Decreto 4137 de 2011. Para el cumplimiento de esta misión, el mismo decreto asigna a la ANH la función de asignar las áreas para exploración y/o explotación, adelantando las labores de promoción, negociación, celebración y seguimiento de los contratos que se celebren sobre las mismas.

La modalidad contractual aplicable a la asignación de áreas se rige por lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 80 de 1993, que establece que para los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, las entidades estatales competentes determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales que podrán pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse. En consecuencia, son los reglamentos internos de la ANH¹⁸ los que definen las condiciones a las que se sujeta la exploración y explotación de hidrocarburos.

¹⁸ El Acuerdo 4 de 2012 de la ANH establece los criterios de administración y asignación de áreas para exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación y expide el reglamento de contratación correspondiente.

Al igual que en la actividad minera, la industria de los hidrocarburos está declarada de utilidad pública en sus ramos de exploración, producción, transporte, refinación y distribución¹⁹. En consecuencia, podrá llegar a presentarse la sustracción de áreas de la Reserva de la Ley 2ª de 1959, con el debido cumplimiento de los requisitos legales, cuando ello resulte necesario para el desarrollo de este tipo de actividades

El régimen de sustracciones aplicable a la exploración y explotación de hidrocarburos coincide, en términos generales, con el establecido para la minería. Sobre esta base, cuando estas actividades pretendan adelantarse en áreas de reserva forestal declaradas por Ley 2ª de 1959, deberá previamente adelantarse un trámite de sustracción.

La Resolución 1526 de 2012 del Ministerio de Ambiente, establece la sustracción será de carácter temporal tratándose de exploración sísmica que involucre la construcción de accesos e infraestructura asociada, así como para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos. La sustracción definitiva deberá entonces entenderse circunscrita a proyectos de producción de hidrocarburos, siendo entendido que una vez concluyan las actividades productivas y dado el carácter definitivo de la sustracción, el área sustraída no recobra el carácter de reserva y será jurídicamente apta para el desarrollo de actividades económicas y para eventuales adjudicaciones. Adicionalmente, la Resolución 1527 de 2012 del mismo Ministerio consagra las actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social que se pueden desarrollar en las áreas de reserva sin necesidad de sustracción, sin incluir ningún proyecto asociado a la exploración o explotación de hidrocarburos, lo que conduce a concluir que cualquier actividad de exploración o explotación de hidrocarburos que conlleve intervención sobre el terreno, requiere de una sustracción temporal o definitiva sobre el área intervenida.

No aplica para este caso la prohibición establecida por el artículo 204 la Ley 1450 de 2011, de manera que debe entenderse que pueden incluso sustraerse áreas de reserva forestal protectora, motivo por el cual en el área de estudio las actividades de hidrocarburos solo están restringidas para áreas del sistema de parques nacionales naturales, parques naturales regionales y humedales Ramsar en virtud de lo dispuesto por el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.

Por otra parte, la suspensión de la recepción y trámite de solicitudes de sustracción que establece la Resolución 1518 de 2012 del Ministerio de Ambiente está referida exclusivamente al desarrollo de proyectos mineros, razón por la cual cabe entender que antes de que se realice la zonificación y ordenamiento de la reserva, se podrían sustraer áreas para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, en el caso en que llegare a requerirse. De igual forma, las reservas de recursos naturales establecidas por el mismo Ministerio mediante la Resolución 705 de 2013 quedaron excluidas únicamente del otorgamiento de nuevas concesiones mineras, con lo cual se entiende que la exploración y explotación de hidrocarburos en esos sitios no fue excluida.

Las zonas de resguardo y otros territorios indígenas no son incompatibles con el desarrollo de la exploración y explotación de hidrocarburos, pero conllevan la necesidad de adelantar procesos de consulta previa en los términos que establece la Constitución Política y la ley, así como sustracción de las áreas de reserva en los casos en que ésta se superponga con el resguardo. Por otra parte y en consideración al carácter inalienable de las áreas de resguardo, del desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos no se deriva ningún tipo de sustracción o pérdida del carácter de territorio colectivo de las comunidades. Para estos casos, aplica lo dispuesto por el artículo 23 del Decreto 2164 de 1995 en el sentido que los resguardos indígenas estarán sometidos a las servidumbres establecidas por las leyes vigentes, de forma que cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previa concertación con las

¹⁹Ley 1274 de 2009.

autoridades de la comunidad y la expedición de la licencia ambiental, cuando esta se requiera, determinando la indemnización, contraprestación, beneficio o participación correspondiente.

5.2.2. Exploración y explotación de hidrocarburos en la RFA

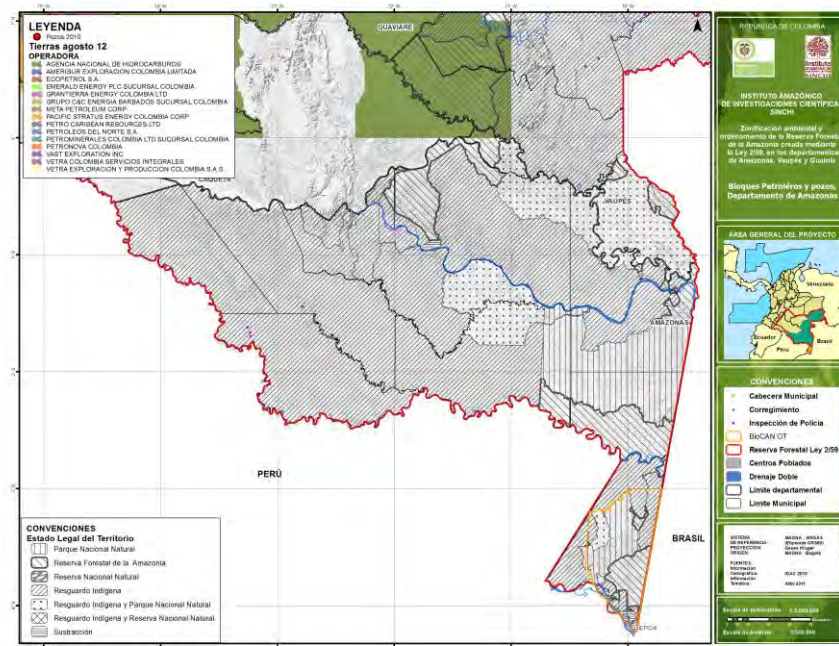
En relación con el área de estudio, la ANH en los más recientes procesos de selección objetiva para la adjudicación de áreas, ya identifica a la Cuenca Vaupés – Amazonas como área prospectiva en materia de hidrocarburos. Sin embargo, solo en la medida en que se avance en el conocimiento geológico de esta región se podrá determinar la verdadera prospectividad del área, como base para establecer la viabilidad de celebrar contratos de exploración y explotación.

Del análisis particular sobre cada uno de los tres departamentos se puede extraer lo siguiente:

a) Amazonas:

La Figura 5 corresponde al detalle del mapa de tierras de la ANH para el departamento del Amazonas.

Figura 5 Áreas de Desarrollo de Hidrocarburos en el departamento del Amazonas



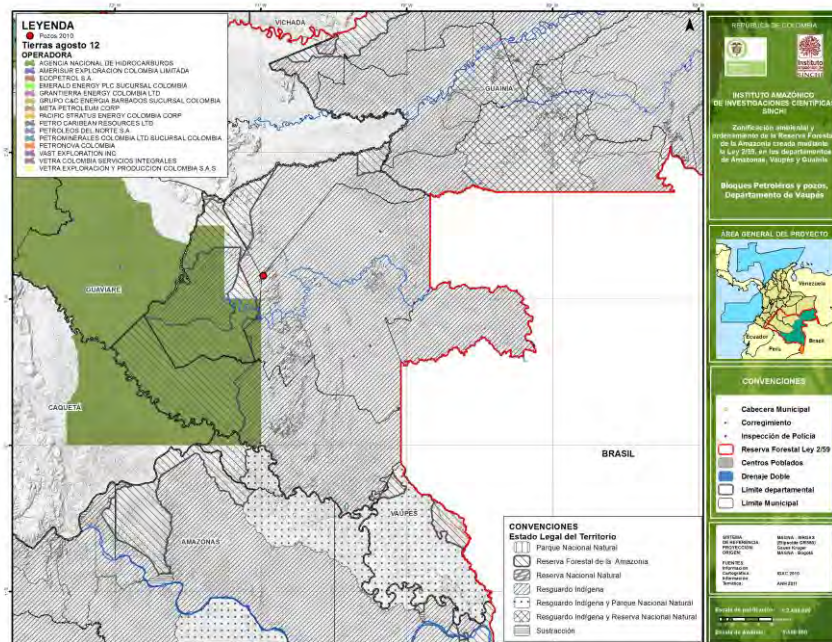
Fuente: SINCHI, 2013

Esta gráfica no evidencia áreas sobre las que se tenga previsto el desarrollo de actividades de exploración o explotación de hidrocarburos en el departamento del Amazonas, lo que no necesariamente significa que las mismas no puedan presentarse en el futuro, siempre que la prospectividad lo determine.

b) Vaupés:

La Figura 6 corresponde al detalle del mapa de la ANH para el departamento del Vaupés.

Figura 6 Áreas de Desarrollo de Hidrocarburos en el departamento del Vaupés



Fuente: SINCHI, 2013

Para este departamento solo se identifican las siguientes dos (2) áreas, que se sobrepone con buena parte de la reserva forestal sin ordenar en ese departamento y cuya extensión va más allá de los límites departamentales (Tabla 1):

Tabla 1. Áreas de desarrollo hidrocarburífero en el departamento del Vaupés

ID	Contrato	Operador	Tipo de área	Área (ha)
3184	AMA 2	ANH	AREA RESERVADA	1713063,698
3185	AMA 3	ANH	AREA RESERVADA	1588200,97

Fuente: SINCHI, 2013

Tales áreas aparecen como reservadas, lo que significa han sido establecidas por la ANH atendiendo a razones de política energética, con el objetivo de adelantar estudios técnicos y aumentar el conocimiento geológico de forma que, siempre que tales estudios lo determinen, puedan ser incorporadas a futuros procesos de oferta pública.

En consecuencia, las actividades que actualmente se desarrollan en el área de estudio están encaminadas a establecer el verdadero potencial hidrocarburífero de esta región, sin que de ellas se derive una intervención significativa sobre la misma.

conlleven una intervención directa sobre el terreno de la que se derive la necesidad de adelantar sustracciones temporales y/o definitivas.

5.3 Otros proyectos de interés público

5.3.1. Marco Normativo

El artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 a que ya se ha hecho referencia, previó a través del párrafo segundo que correspondería al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señalar las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. En cumplimiento de lo anterior fue expedida la Resolución 1527 de 2012²⁰, que señala las actividades que se pueden desarrollar en las áreas de reserva sin necesidad de sustracción y establece las condiciones y medidas de manejo a las que debe sujetarse su desarrollo.

Los proyectos de infraestructura diferentes a los contemplados en la Resolución 1527 de 2012, requerirán para su desarrollo no solo de la sustracción previa del área de reserva forestal, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1526 de 2012, sino también del otorgamiento de una licencia ambiental. Por otra parte y al igual que en los casos previamente analizados, estos proyectos estarán sometidos al requisito de la consulta previa con las comunidades indígenas de su área de influencia.

En relación con la infraestructura ya existente sobre el área de reserva, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha establecido un criterio en virtud del cual ésta no necesariamente debe dar lugar a una sustracción. A través de la Resolución 495 de 2010 negó una solicitud presentada por el departamento del Vaupés para la sustracción del área correspondiente a la franja de la Vía Mitú- Monforth, con la cual se buscaba viabilizar un proceso para la formalización de los asentamientos existentes.

Por otra parte, en los casos en los que la infraestructura está asociada a las áreas urbanas, es entendido que la misma debe sujetarse a lo dispuesto en las Resoluciones 763 de 2004 y la Resolución 871 de 2006, modificada por la Resolución 1917 de 2011, todas expedidas por el Ministerio de Ambiente y específicamente referidas a la sustracción de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, respecto de las cabeceras

²⁰ El artículo segundo de esta Resolución 1527 de 2012 incluye las siguientes actividades:

- a. Las inherentes o necesarias para la administración de las áreas por la autoridad competente.
- b. Establecimiento de unidades temporales o itinerantes para la seguridad nacional, siempre que no ocupen un área de más de una hectárea y no impliquen infraestructura permanente.
- c. Montaje de infraestructura temporal para el desarrollo de actividades de campo que hagan parte de proyectos de investigación científica en diversidad biológica debidamente autorizados.
- d. Los que hagan parte de programas de restauración, recuperación o rehabilitación de ecosistemas
- e. Construcción de instalaciones públicas rurales para servicios de educación básica y puestos de salud.
- f. Infraestructura para acueductos que no ocupe más de una hectárea o dos metros de ancho tratándose de líneas de conducción.
- g. Infraestructura para recreación pasiva y senderismo.
- h. Mantenimiento de vías existentes que no modifiquen su trazado.
- i. El establecimiento de infraestructura relacionada con telefonía pública y electrificación que no impliquen construcción de vías.
- j. Zapatas, estribos y anclajes de puentes peatonales.
- k. Actividades de investigación arqueológica.
- l. Estaciones hidrometeorológicas y de monitoreo ambiental que no requieran la construcción de vías.
- m. Exploración hidrogeológica.
- n. Exploración geotécnica para obras públicas.
- o. Trabajos de investigación del subsuelo que adelanten el servicio geotécnico nacional o centros de educación superior y de investigación científica y tecnológica.

municipales y cascos urbanos de los corregimientos departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos.

Tratándose de áreas de resguardo, nuevamente aplica para este caso lo dispuesto por el artículo 23 del Decreto 2164 de 1995, de forma que proyectos tales como obras de infraestructura de interés nacional o regional, podrán ser viables en la medida en que sean concertados con las autoridades de la comunidad y obtengan licencia ambiental, siempre que se requiera. De igual forma, estarán sujetos al trámite de consulta previa en los términos previstos en la ley.

5.3.2. Otros proyectos en la RFA

En el área de estudio se reportan pocos proyectos de envergadura, que se identifican por ser aquellos cuya ejecución requiere licencia ambiental. Lo anterior de acuerdo con las averiguaciones realizadas en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea – VITAL, en Corpoamazonia y CDA.

Del análisis particular sobre cada uno de los tres departamentos se puede extraer lo siguiente:

a) Amazonas:

Corpoamazonia, como autoridad ambiental en este departamento, la ventanilla VITAL y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no reportan la existencia de licencias ambientales otorgadas o en trámite en Amazonas.

Como principal proyecto de infraestructura se identifica la vía Leticia – Tarapacá, sobre la que en diversas oportunidades se han planteado alternativas para una prolongación, aunque las consultas elevadas ante las autoridades permiten concluir que este proyecto no es una realidad para el corto plazo. En todo caso, es entendido que cualquier iniciativa que pudiera llegar a afectar áreas de reserva requiere de sustracción antes de otorgar la licencia ambiental que también habrá de requerirse.

b) Vaupés:

Como resultado de la consulta ante la CDA, la ventanilla VITAL y la ANLA, en los últimos cinco (5) años se reportan las siguientes licencias ambientales otorgadas o en trámite, en el departamento de Vaupés, las cuales están referidas a proyectos que no revisten especial importancia frente a la reserva forestal que se analiza (Tabla 3).

Tabla 3 Licenciamiento Ambiental en el Departamento del Vaupés

Proyecto	Estado	Año	Titular
Construcción del relleno sanitario del municipio de Carurú	Con licencia otorgada	2008	Alcaldía de Carurú
Explotación de yacimiento de materiales de construcción areneras sendero ambiental en municipio de Mitú	En trámite pendiente de consulta previa	2009	GENSA S.A.
Construcción del relleno sanitario del municipio de Mitú	Con licencia otorgada	2009	Alcaldía de Mitú
Construcción sistema de tratamiento de residuos solidos en el municipio de Taraira	En trámite	2013	Gobernación de Vaupés

Fuente: SINCHI, 2013

Por otra parte, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 969 de 1996, mediante la cual otorgó licencia ambiental al Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, para el Proyecto Pequeña Central Hidroeléctrica de Mitú, localizada sobre la margen derecha del río Vaupés, a la altura de la comunidad de Santa Cruz de Waracapurí. Esta licencia fue dejada sin efectos a través de la Resolución 1083 de 1997, en la que negó la sustracción de la reserva forestal necesaria para el desarrollo del proyecto, y los recobró con la Resolución 1276 de 1997, que resolvió un recurso de reposición interpuesto.

Adicionalmente conviene mencionar la vía Mitú – Monforth, que se ubica en zona de reserva y en relación con la cual el Gobierno Departamental solicitó al Ministerio de Ambiente que se efectuara una sustracción de 2.862 ha., relacionados con los procesos de colonización asociados a esta vía. La solicitud fue negada por el Ministerio a través de la Resolución 495 de 2010, en la que entre otras consideraciones se menciona la competencia del INCODER para elevar este tipo de solicitudes y la consulta previa que podría llegar a requerirse con las comunidades indígenas.

c) Guainía:

Al ser consultada la información en la CDA, la ANLA y la ventanilla VITAL, en los últimos cinco (5) años se reportan las siguientes licencias ambientales otorgadas o en trámite, en el departamento de Guainía, las cuales están referidas a proyectos que no revisten especial importancia para efectos de la reserva forestal que se analiza (Tabla 4).

Tabla 4 Licenciamiento Ambiental en el departamento del Guainía

Proyecto	Estado	Año	Titular
Mejoramiento vía alterna al aeropuerto del municipio de Inírida	En trámite	2010	Alcaldía de Inírida
Construcción sistema de clausura, restauración y cierre del botadero a cielo abierto del municipio de Inírida, Guainía	En trámite	2010	Gobernación del Guainía
Atención obras de emergencia para la protección y mitigación de daños en el muelle sobre el río Guaviare en la comunidad de Chatare y La Fuga, muelle sobre el río Inírida en la Comunidad de Remanso	En trámite	2011	Gobernación del Guainía
Construcción y operación del relleno sanitario del municipio de Inírida	En trámite	2013	Municipio de Inírida
Estación de servicio de combustibles del aeropuerto de Inírida	En trámite	2013	Combustibles y Transportes HER

5.4 Ocupación del territorio

5.4.1. Marco jurídico

Ocupación y titulación son dos conceptos que ameritan un análisis independiente en la medida en que difieren en sus alcances e implicaciones. La ocupación es entendida para los efectos de este estudio como una *situación de hecho* en virtud de la cual una persona o un grupo de personas se asientan sobre determinado territorio con vocación de permanencia, al tiempo que la titulación necesariamente se relaciona con una *situación de derecho* asociada a los instrumentos jurídicos que en cada caso legitiman la ocupación.

Existirá entonces ocupación en la RFA siempre que al interior de la misma se presente cualquier tipo de asentamiento humano, independientemente de si el mismo se encuentra soportado o no por un título. En este

sentido, es entendido que las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 son compatibles con la propiedad privada y consecuentemente con el derecho de los propietarios a ocuparlas, cumpliendo en cualquier caso con la función ecológica inherente al ejercicio de este derecho y respetando el régimen de uso que la misma reserva impone. No obstante, buena parte de las áreas que conforman las reservas de ley segunda corresponden a terrenos baldíos y la propiedad privada solo se da por vía de excepción.

Las normas aplicables a las áreas de reserva forestal no han sido explícitas al momento de establecer si puede llegar a ser admisible o no una ocupación de tales áreas sin justo título. Sin embargo, el artículo 337²¹ del Código Penal vigente contempla un delito sancionable con prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa, para quien “*invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal...*”. Este es un asunto que ameritará un especial análisis si se tiene en cuenta la gran cantidad de ocupaciones que se presentan en las áreas de reserva de la Ley 2ª de 1959.

Por su parte y para efectos de este estudio, la titulación es entendida como el acto en virtud del cual el Estado adjudica el derecho de propiedad a un particular sobre determinado terreno baldío, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto. En este sentido, la Ley 2ª de 1959 contempla la posibilidad de que se produzca la adjudicación o titulación de terrenos baldíos que hacen parte de las reservas, pero solo en la medida en que previamente se produzca un acto de sustracción del área correspondiente, con el fin de habilitarlos para el desarrollo de la actividad agrícola, ganadera, forestal y acuícola a que atienden este tipo de adjudicaciones.

Sobre la imposibilidad de adjudicar baldíos en áreas de reserva no sustraídas también se pronuncia el Código de los Recursos Naturales Renovables a través del artículo 209, al tiempo que el artículo 210 contempla la posibilidad de realizar sustracciones a la reserva con el objeto de permitir la utilización de los predios para actividades diferentes a la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

Por otra parte, a través de las Resoluciones 763 de 2004 y 871 de 2006, ambas proferidas por el Ministerio de Ambiente, se previó la sustracción de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959 respecto de las cabeceras municipales y cascos urbanos de los corregimientos departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos. No obstante, estas normas están concebidas para la sustracción de áreas urbanas o de expansión urbana, más no para solucionar casos de ocupaciones por fuera del área urbana.

Más recientemente el mismo Ministerio profirió la Resolución 918 de 2011, modificada a través de la Resolución 1526 de 2012, estableciendo los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social. Esta forma de sustracción está concebida para viabilizar el desarrollo de proyectos puntuales que revistan utilidad pública e interés social, más no como alternativa para viabilizar los procesos de ocupación y titulación.

Asimismo fue expedida la Resolución 629 de 2012, por la cual se “establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser

²¹ Modificado por el artículo 39 de la Ley 1453 de 2011.

utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento”. Aunque esta modalidad de sustracción sí está concebida como mecanismo para viabilizar la ocupación y titulación del territorio, su ámbito de aplicación se circunscribe a los programas de reforma agraria, con énfasis en las víctimas de la violencia definidas de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

En consecuencia, la ley no contempla la titulación de terrenos baldíos en las área de la reserva de Ley 2ª de 1959, pero sí la posibilidad de que los mismos sean previamente sustraídos de la reserva a través del procedimiento definido en las normas que regulan la materia, como base para proceder a titularlos.

Conviene también precisar el alcance de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 2ª de 1959 que se refieren en su orden a la explotación de bosques, a la ocupación y adjudicación de tierras baldías, no existiendo alusión alguna dentro de estos artículos a las áreas de reserva que la misma ley regula. Sobre esta base, no es válido interpretar que estos artículos constituyen una forma de viabilizar la explotación, ocupación y titulación de reservas forestales.

5.4.2. Ocupación de la RFA

Las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 no constituyen la única limitación al ejercicio de la propiedad privada que existe sobre el territorio objeto de estudio. La mayor parte de los territorios de Vaupés, Guainía y Amazonas han sido declarados como tierra de resguardo indígena y muchas de éstas han también sido incorporadas como áreas del sistema de parques nacionales, al tiempo que las áreas previamente sustraídas se encuentran ocupadas en su totalidad por colonos e indígenas.

Como resultado de lo anterior, los territorios no afectados por resguardo, parque nacional o reserva forestal solo se presentan por vía de excepción. Esto a su vez genera que comúnmente las áreas sobre las que solo pesa una declaratoria de Ley 2ª de 1959 sean las que mayor presión reciben para efectos de su ocupación y explotación económica, dando lugar a que algunas de estas áreas ya estén intervenidas por efectos de cultivos ilícitos, agricultura, ganadería y otras actividades económicas.

Adicionalmente es importante precisar que muchas de las ocupaciones que se presentan en el área de reserva no son recientes, haciéndose necesario adelantar un análisis individual para efectos de establecer en qué casos podría haberse configurado una mala fe que permita desconocer cualquier tipo de derecho que fuera reclamado por los ocupantes con motivo de su ocupación.

Por la misma escasez de áreas libres de cualquier tipo afectación, las alternativas para el traslado de los ocupantes son muy limitadas. La sustracción, por su parte, estaría condicionada a lo dispuesto en las normas que la regulan y por tanto condicionada a la decisión del Ministerio de Ambiente, previa solicitud por parte del INCODER y la demostración de que los predios sustraídos pueden ser utilizados en explotación diferente a la forestal sin perjudicar la función protectora de la reserva.

Del análisis particular sobre cada uno de los tres departamentos en cuanto se relaciona con la ocupación del territorio, se puede extraer lo siguiente:

a) Amazonas:

Sobre las áreas de Ley 2ª de 1959 en este departamento, en la década 1970 se realizaron sustracciones que permitieron la formalización de los procesos de colonización y la constitución de reservas indígenas. El Acuerdo 18 de 1974 del Inderena autorizó unas sustracciones en los corregimientos de Tarapacá y la Pedrera para servicio público de defensa nacional y vigilancia de fronteras; el Acuerdo 9 de 1974 del Inderena realizó unas sustracciones a lo largo del medio y bajo río Caquetá en los corregimientos de La Chorrera, La Pedrera, Mirití Paraná, Puerto Alegría, Puerto Santander, Puerto Arica con fines de reforma agraria y reserva indígena; y el Acuerdo 61 del 1977 del Inderena sustrajo unas áreas en los municipios de Leticia y Puerto Nariño para reserva indígena y colonización.

De acuerdo con información suministrada por del INCODER, Regional Amazonas, ya han sido adjudicadas las áreas sustraídas en el departamento con ese propósito, motivo por el cual las únicas áreas susceptibles de adjudicación que existen en la actualidad corresponden a una porción de terreno en el municipio de Puerto Nariño, sobre las que se están tramitando un total de 30 solicitudes.

Al margen de estas sustracciones, se presentan procesos de colonización en áreas de reserva. Uno de estos corresponde a la Inspección de El Calderón en el municipio de Leticia, sobre la que de acuerdo con el POT del municipio se ha planteado la posibilidad de hacer una sustracción de la reserva sobre un área aproximada de 50.000 hectáreas. También se han podido evidenciar procesos de colonización y la conformación de veredas en otros sectores de la reserva forestal comprendidos en las áreas no municipalizadas de Tarapacá y La Pedrera.

Como un aspecto adicional, se evidencia en las áreas de reserva de este departamento la presencia de estaciones de investigación de organizaciones no gubernamentales, sin que sobre algunas de éstas haya podido verificarse la existencia de títulos o autorizaciones que legitimen esta forma de ocupación.

b) Vaupés

En el departamento del Vaupés no se evidencian procesos de sustracción con fines de colonización diferentes a los adelantados por el Ministerio de Ambiente con el fin de sustraer las áreas urbanas de los municipios de Mitú, Carurú y Taraira. Los respectivos actos administrativos son los siguientes: mediante Resolución 1006 de 2008 se sustrajo en el municipio de Mitú los suelos urbano, de expansión urbana, las áreas destinadas a la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanques de agua y planta de reciclaje; a través de la Resolución 1426 de 2008 se sustrajo en el municipio de Carurú los suelos urbano, de expansión urbana, las áreas destinadas a la prestación de servicios básicos y domiciliarios como relleno sanitario, tanque elevado y matadero; con la Resolución 948 de 2013 se aprobó el registro de la sustracción del suelo urbano, infraestructura y equipamientos del municipio de Taraira.

Como resultado de la caracterización socioeconómica del departamento se identificaron comunidades al interior de los diferentes polígonos que conforman el área de reserva cuya verdadera dimensión es difícil determinarla debido a la omisión censal. Ya se ha advertido sobre la negativa del Ministerio de Ambiente a acceder a la sustracción de las áreas de reserva sobre la vía Mitu – Monforth, con la que se buscaría legalizar las ocupaciones existentes. Con esta negativa para acceder a la solicitud de sustracción, queda planteada la posición del Ministerio de Ambiente en el sentido que la sustracción como mecanismo para viabilizar asentamientos rurales solo puede ser solicitada a través del INCODER.

c) Guainía

En el departamento del Guainía, existe un área de sustracción, establecida por medio del Acuerdo 11 de 1972, en donde se sustraen 100.764,4429 ha, ubicadas en el municipio Inírida y en el corregimiento departamental de Barrancominas con fines de colonización y que en buena medida hacen parte de la ronda de protección hídrica del río Guaviare. Posterior a este acuerdo se titularon resguardos indígenas dentro de esta área, por lo cual en la actualidad, el área de sustracción libre de resguardo se encuentra reducida 39.079,42 ha.

Estas áreas sustraídas han sido ocupadas y tituladas o están en proceso de titulación, generándose presión sobre las áreas que forman parte de la RFA. Es así como sobre estas áreas igualmente se han presentado procesos de colonización y se desarrollan actividades agrícolas que abastecen al departamento.

6. ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE POSIBILIDAD DE COMPATIBILIZAR LA EXISTENCIA DE ASENTAMIENTOS POBLADOS DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA RFA EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, GUAINÍA Y VAUPÉS

6.1 MARCO LEGAL APLICABLE A LA OCUPACIÓN Y TITULACIÓN DE ÁREAS DE LEY 2ª DE 1959

Ocupación y titulación son dos conceptos que bien ameritan un análisis independiente, en la medida en que difieren en sus alcances e implicaciones. La ocupación es entendida para los efectos de este estudio como una *situación de hecho* en virtud de la cual una persona o un grupo de personas se asientan sobre determinado territorio con vocación de permanencia, al tiempo que la titulación necesariamente se relaciona con una *situación de derecho* asociada a los instrumentos jurídicos que en cada caso legitiman la ocupación.

Existirá ocupación en la RFA siempre que al interior de la misma se presente cualquier tipo de asentamiento humano, independientemente de si el mismo se encuentra soportado por un título. Por su parte, la titulación solo será posible en la medida en que cumplan unas condiciones en relación con la forma en que se produzca la ocupación y las características del bien objeto de la misma, de forma que no toda ocupación es susceptible de titulación.

En este sentido, la misma Ley 2ª de 1959 admite de manera expresa la posibilidad de que en las áreas objeto de la declaratoria de reserva se presenten terrenos de propiedad privada. De igual forma, prevé la misma ley la posibilidad de que se produzca la adjudicación o titulación de terrenos baldíos que hacen parte de las reservas, previo acto de sustracción del área correspondiente, con el fin de habilitarlos para el desarrollo de la actividad agropecuaria, de lo que se infiere que la titulación de terrenos de Ley 2ª de 1959 solo es posible en la medida en que previamente se produzca la sustracción de los mismos de esta reserva.

Sobre la imposibilidad de adjudicar baldíos en áreas de reserva también se pronuncia el Código de los Recursos Naturales a través del artículo 209, al tiempo que el artículo 210 contempla la posibilidad de realizar sustracciones a la reserva con el objeto de permitir la utilización de los predios para actividades diferentes a la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

Esta imposibilidad legal de que los terrenos baldíos de la reserva sean objeto de adjudicación no debe ser entendida como una incompatibilidad absoluta entre las áreas reservadas y la propiedad privada, sino que atiende a la

improcedencia de los usos que se derivan de la titulación. Lo anterior en la medida en que estas adjudicaciones están concebidas para fomentar la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, la compatibilidad en el uso del suelo debe ser un presupuesto de la adjudicación.

El Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución 763 de 2004 y la Resolución 871 de 2006, modificada por la Resolución 1917 de 2011, reglamentó la sustracción de las reservas forestales nacionales de la Ley 2ª de 1959 respecto de las cabeceras municipales y cascos urbanos de los corregimientos departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos. No obstante, estas normas están concebidas para la sustracción de áreas urbanas o de expansión urbana, más no para la solucionar casos de ocupaciones por fuera del respectivo perímetro urbano. Adicionalmente, el procedimiento solo aplica a los municipios, quedando un vacío en relación con los corregimientos departamentales.

Más recientemente el mismo Ministerio profirió la Resolución 918 de 2011, modificada a través de la Resolución 1526 de 2012, estableciendo los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social. Esta forma de sustracción está concebida para viabilizar el desarrollo de proyectos puntuales que revistan utilidad pública e interés social, más no como alternativa para viabilizar los procesos de ocupación y titulación.

Asimismo fue expedida la Resolución 629 de 2012, **por la cual se “establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento”**. Esta modalidad de sustracción está concebida como mecanismo para viabilizar la ocupación y titulación del territorio, previa sustracción, con dos propósitos claros: 1) adelantar los programas de reforma agraria y desarrollo rural y 2) restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado interno.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER debe presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las solicitudes de sustracción para adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a la economía campesina. Por otra parte, corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas presentar las solicitudes de sustracción para la restitución de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

La misma Resolución adopta las reglas a las que se sujetará el uso del suelo y de los recursos naturales renovables en los baldíos ubicados en las áreas sustraídas para los fines previstos en la Ley 160 de 1994 y en la Ley 1448 de 2011, así como las condiciones a las que deben sujetarse las actividades productivas que se desarrollen en predios de propiedad privada ubicados en las áreas objeto de sustracción.

La ley no contempla la titulación de terrenos baldíos dentro de las áreas de reserva de Ley 2ª de 1959. Solo existe la posibilidad de que los mismos sean previamente sustraídos de la reserva, siguiendo el procedimiento sobre la materia, como base para proceder a titularlos.

Es importante hacer precisión en cuanto a que la zona de la RFA que se analiza y algunas de las sustracciones realizadas sobre la misma, se encuentran superpuestas con territorios indígenas sobre los que existen resguardos debidamente constituidos, los cuales corresponden por sí mismos a una forma de titulación colectiva y generan una

incompatibilidad absoluta de que se presente cualquier otro tipo de ocupación o titulación, según se procede a analizar.

6.2 MARCO LEGAL APLICABLE A LOS RESGUARDOS INDÍGENAS QUE SE SOBREPONEN CON LA RFA

Sobre los territorios indígenas, igual que sucede con las comunidades negras tradicionalmente asentadas en un territorio, aplica un régimen jurídico especial de propiedad, de carácter colectivo, no enajenable y no adjudicable, de acuerdo con lo establecido en los artículos 63²² y 329 de la Constitución Política.

Esta especialidad del régimen de propiedad indígena se manifiesta también en el hecho de que la misma es compatible con cualquier categoría de protección ambiental, incluyendo la que se deriva de lo dispuesto en la Ley 2^a de 1959. En este sentido, advierte el parágrafo 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 que: *“los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de esta ley, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, pero la ocupación y aprovechamiento deberá someterse además, a las prescripciones que establezca el Ministerio del Medio Ambiente y las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables”*.

Esta compatibilidad de la propiedad indígena con los terrenos de protección ambiental, en ningún caso podrá entenderse exenta del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad. En efecto, la misma Ley 160 de 1994 prevé un procedimiento especial para la constitución de los resguardos, reglamentado por el Decreto 2164 de 1995, donde se establece la participación del Ministerio de Ambiente dentro del trámite de titulación, certificando si la comunidad cumple la función ecológica.

Las zonas de resguardo están concebidas para ser ocupadas exclusivamente por las comunidades indígenas beneficiarias de esta forma de titulación colectiva, debiendo entenderse ilegítima cualquier toda ocupación de estas zonas por particulares, al punto que el Código Penal consagra a través del artículo 337 que constituye delito la invasión de zonas de resguardo o reservas indígenas.

Para el caso en que la ocupación sea anterior a la constitución del resguardo y a partir de ello pueda presumirse la buena de los ocupantes, habría lugar a la adquisición de predios y mejoras de propiedad privada necesarias para hacer efectiva la constitución de un resguardo, en los términos que prevé el artículo 16 del Decreto 2164 de 1995. En ningún caso resultará jurídicamente procedente la sustracción de áreas de resguardo para viabilizar la ocupación, ya que ello entraría en contradicción con el carácter inalienable de los resguardos que se deriva de lo dispuesto en los artículos 63 y 329 de la Constitución Política.

Al no ser admisible la ocupación de las tierras de resguardo por particulares, mucho menos lo será su titulación, sobre las que el Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994 consagra a través del parágrafo del **artículo noveno que**: *“No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”*.

²² Las tierras comunales de los grupos étnicos y las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

6.3 CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS PARA COMPATIBILIZAR ASENTAMIENTOS POBLADOS DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA RESERVA FORESTAL

De lo previamente analizado, se puede concluir lo siguiente:

- Para ocupaciones existentes en áreas de resguardo por personas no pertenecientes a la respectiva comunidad indígena, no se vislumbra alternativa diferente al traslado a nuevas áreas que se encuentren fuera de estos títulos colectivos. Este traslado afronta las dificultades derivadas de que la mayor parte de las áreas que no hacen parte de resguardo indígena, corresponden a áreas de reserva de Ley 2ª de 1959.
- Sobre áreas de reserva no pertenecientes a resguardo, la ley admite la posibilidad de que concurren terrenos de propiedad privada. Atendiendo la misma lógica, debe también admitirse la posesión²³, que es un derecho definido en el Código Civil como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de dueño. Dependiendo de si la posesión procede o no de justo título y ha sido adquirida de buena fe, será regular o irregular y recibirá un tratamiento diferente en la ley en cuanto a los derechos y expectativas que pueden derivarse de la misma.

Una posesión de buena fe debe dar derecho al traslado de las comunidades, pero esta opción está limitada por la muy escasa disponibilidad de áreas que, además de no estar afectadas por una declaratoria de reserva, no correspondan tampoco a un área de resguardo indígena o a un área del sistema de parques nacionales naturales.

En cualquier caso, el ejercicio de la propiedad o posesión que en principio resulta admisible en las áreas de reserva, debe hacerse respetando las limitaciones de uso que se derivan de la función protectora de la misma.

- En concordancia con lo anterior, la titulación de predios o la viabilización de actividades económicas diferentes a la forestal en las áreas de reserva, solo serán posibles a través de una sustracción previa de las áreas correspondientes.

En el mismo sentido, la permanencia de los ocupantes en el área de reserva, sin que se realice la sustracción de la misma, afrontará limitantes en cuanto a las posibilidades de explotación económica y en cuanto a la viabilidad de una titulación.

El proceso de zonificación de la reserva constituye entonces una oportunidad para la búsqueda de alternativas que viabilicen la formalización de la ocupación y eventual titulación del territorio por parte de quienes tradicionalmente y de buena fe lo han venido ocupando. Lo anterior bajo el entendido que la adquisición de los terrenos o el traslado de sus ocupantes no es la única alternativa que se presenta y lleva implícita una concepción, de algún modo superada, en la que las áreas protegidas corresponden a territorios excluyentes de los procesos humanos y donde gestión, vigilancia y protección es responsabilidad exclusiva del Estado²⁴. Las nuevas tendencias propenden por áreas **protegidas cuyo manejo “se enfoca más hacia los residentes que los visitantes, integrando la existencia de las áreas protegidas con las necesidades de la población local y el valor cultural de la naturaleza; la percepción local es**

²³ De acuerdo con el Artículo 740 del Código Civil, lo que se dice de la propiedad se extiende a todos los otros derechos reales. En consecuencia y aunque en diversos apartes de este documento se analice el marco jurídico aplicable a la propiedad o al dominio, habrá de entenderse que tales referencias pueden resultar igualmente aplicables a la posesión y a la mera tenencia.

²⁴ El Modelo Yellowstone, en alusión al parque del mismo nombre, es descrito por Cifuentes, M., et al. (2000), que en su obra señala que el elemento clave de este parque nacional creado en el año de 1872 fue que, con excepción del personal del parque, no se admitía la presencia de habitantes permanentes.

incluida en la gestión de las áreas protegidas y las áreas protegidas constituyen una red, donde las distintas categorías se integran para una mejor conectividad entre los **espacios protegidos**” (Phillips, 2003).

Algunas de las alternativas que convendrá explorar y desarrollar, son las siguientes:

a) Los Distritos de Manejo Integrado DMI:

Esta categoría de protección fue prevista por el artículo 310 del Código de los Recursos Naturales Renovables (DL 2811 de 1974), como modelos de aprovechamiento racional que permiten actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas. Están incluidos en el Decreto 2372 de 2010 como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el que a su vez los define como un espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

El Decreto 2372 de 2010 derogó expresamente el Decreto 1974 de 1989 que contenía el reglamento de los DMI, de tal forma que la zonificación y los usos permitidos son los del nuevo Decreto, según el cual la zonificación comprende zonas de preservación, restauración, uso sostenible y uso público.

La reserva, delimitación, alinderación y sustracción de los distritos nacionales de manejo integrado corresponde al Ministerio de Ambiente y su administración puede ser ejercida a través de Parques Nacionales Naturales o de otra autoridad ambiental. La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los distritos regionales de manejo integrado corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

El DMI constituye una alternativa viable en la medida en que su declaratoria no está condicionada a la tenencia o titularidad del territorio y su declaratoria no necesariamente es incompatible con la Reserva de Ley 2ª de 1959.

b) Las reservas naturales de la sociedad civil:

El artículo 109 de la Ley 99 de 1993 las define como “la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental”. Estas parten de una iniciativa privada y permite la explotación maderera de uso doméstico y otras actividades económicas que se desarrollen dentro de parámetros de sostenibilidad.

La reglamentación de estas reservas fue expedida mediante Decreto 1996 de 1999. El objetivo de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil es el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garantice la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales.

Las reservas de la sociedad civil no son incompatibles con la existencia de una declaratoria de reserva de Ley 2ª de 1959. No obstante, las normas aplicables exigen que haya propiedad sobre el predio que se registrará como reserva de la sociedad civil, lo que presupondría la titulación previa de estos terrenos. Un obstáculo que presentan las reservas de la sociedad civil es precisamente esta exigencia de que el titular sea propietario, desconociendo que la tenencia de la tierra en Colombia muchas veces está en manos de poseedores, tenedores y ocupantes. Adicionalmente, la efectividad de esta categoría de protección depende de la autonomía de la voluntad de estos propietarios.

Los titulares de reservas registradas deben cumplir determinadas obligaciones sobre protección, conservación ambiental y manejo de los recursos naturales, adoptar las medidas preventivas y/o suspender las actividades y usos previstos en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural, informar acerca de la alteración del ecosistema natural y de los actos de disposición, enajenación o limitación al dominio que efectúe sobre el inmueble.

Los usos y actividades a los cuales pueden dedicarse estas reservas privadas están definidos en el Decreto 1996 de 1997 y son los siguientes:

- Actividades que conduzcan a la conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas entre las que se encuentran el aislamiento, la protección, el control y la revegetalización o enriquecimiento con especies nativas.
- Acciones para la conservación, preservación y recuperación de poblaciones de fauna nativa.
- El aprovechamiento maderero doméstico y el aprovechamiento sostenible de recursos no maderables.
- Educación ambiental.
- Recreación y ecoturismo.
- Investigación básica y aplicada.
- Formación y capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente, la producción agropecuaria sustentable y el desarrollo regional.
- Producción o generación de bienes y servicios ambientales directos a la reserva e indirectos al área de influencia de la misma.
- Construcción de tejido social, la extensión y la organización comunitaria.
- Habitación permanente.

La zonificación de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil debe incluir, como mínimo una zona de conservación. Además, puede tener una zona de amortiguación y manejo especial, una zona de agrosistemas, una zona de uso intensivo e infraestructura y las demás zonas que se considere conveniente incluir.

c) El comanejo de áreas de la reserva

El comanejo corresponde a una figura de escaso desarrollo legal en Colombia para el manejo compartido de las áreas protegidas o de importancia estratégica. De acuerdo con Arturo Jiménez (Jiménez, 2002), los acuerdos de comanejo de áreas protegidas pueden asumir diversas modalidades, considerando que los niveles de participación de la sociedad civil en el manejo de áreas protegidas se mueven desde el extremo en que la autoridad pública tiene el control total del área protegida de manera exclusiva y excluyente, hasta el otro extremo en que el manejo es asumido por completo por los particulares que controlan tierras privadas destinadas a la conservación.

Para la UICN la figura del comanejo rompe la visión clásica que concibe a las áreas protegidas y particularmente a los parques nacionales como propiedad del Gobierno, administradas por éste y aisladas para fines de protección y esparcimiento. En la actualidad, la UICN reconoce que los Estados enfrentan una realidad marcada por el debilitamiento y la disminución de los recursos humanos y financieros encargados de la gestión y administración del sistema de áreas protegidas que exige a las agencias públicas encargadas del tema explorar nuevas fórmulas de manejo.

El Convenio sobre Diversidad Biológica aprobado en Colombia mediante Ley 165 de 1994 recomienda a sus Partes reconocer la existencia de diversos tipos de gobernanza y realizar a nivel nacional una revisión que procure una

mayor participación, equidad y distribución de beneficios derivados de la conservación. Al respecto, el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas del mismo Convenio busca, entre otras cosas, promover diferentes formas de gobernabilidad, equidad social y amplia participación en la gestión de áreas protegidas.

El artículo 1 de la Ley 99 de 1993 señala que el manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo. Así mismo, dispone que la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Incluso, está previsto que el Estado, además de apoyar e incentivar la conformación de organismos no gubernamentales ambientalistas, delegue en ellos algunas de sus funciones.

En el contexto del presente estudio, las iniciativas de comanejo pueden comprender, entre otras alternativas, las siguientes:

- Constitución de reservas de la sociedad civil;
- Constitución de servidumbres, fideicomisos, comodatos y usufructos ambientales;
- Pago por servicios ambientales;
- Certificados de incentivo forestal;
- Programa de Familias Guardabosques;
- Fomento al ecoturismo.

Adicionalmente, en un sentido amplio, las modalidades de comanejo aplicables a las áreas de la RFA, incluidas aquellas que ya han sido ordenadas como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, comprenden:

- Régimen especial de manejo de áreas traslapadas con resguardos indígenas de que trata el artículo 7 del Decreto 622 de 1977, de acuerdo con el cual se respeta la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- Concertación de planes de manejo con las comunidades indígenas, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.
- Convenios interadministrativos o interinstitucionales, de acuerdo con la Ley 80 de 1993.
- Convenios de cooperación científica y tecnológica, de conformidad con el Decreto 591 de 1991 y el Decreto 393 de 1991.
- Convenios de asociación de que trata la Ley 489 de 1998 y el Decreto Ley 2ª16 de 2003.
- Contratos de concesión de servicios ecoturísticos, a los cuales les aplica la Ley 80 de 1993.
- Delegación de funciones, en los términos y condiciones de la Ley 489 de 1998.
- Ejercicio de funciones administrativas por particulares, a través de acto administrativo de autorización y convenio, con fundamento en la Ley 489 de 1998.
- Manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales Naturales (zonas amortiguadoras), de acuerdo con el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, aún sin reglamentar.

Los instrumentos identificados seguramente no son los únicos que se pueden enmarcar en la figura del comanejo de áreas protegidas o habrá quienes consideran que algunas de las modalidades señaladas no son instrumentos de comanejo. Estos instrumentos no son excluyentes entre sí, pues en muchos casos se complementan y se pueden aplicar de manera simultánea y combinada en una determinada área de la reserva, sea cual sea la categoría bajo la cual quede ordenada. En todo caso, se deberá evaluar frente a un área concreta, el contexto regional y local, el trabajo realizado con las comunidades, las condiciones políticas y las razones de conveniencia.

7. BIBLIOGRAFÍA

Corpoamazonia, Consorcio GEAM - Funcatagua. (2006). Plan de Ordenación y Manejo de la Microcuenca de la Quebrada Yahuaraca (Propuesta de Ajuste). Leticia: Corpoamazonia, Consorcio GEAM – Funcatagua.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia. (2011). Determinantes y condicionantes para la ordenación ambiental del departamento de Amazonas. Mocoa: Corpoamazonia.

Jiménez, A. (2002). El co-manejo de áreas públicas protegidas: aproximación al marco conceptual y legal, en Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo III. Universidad Externado de Colombia.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Phillips, A. (2003). Turning Ideas on Their Head: The New Paradigm of Protected Areas: Protected Landscapes. The George Wright Forum.

Ponce de León, E. (2005). Estudio Jurídico sobre Categorías Regionales de Areas Protegidas. Bogotá: Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander von Humboldt.

Rodríguez, G. A. (2010). La consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.

Santodomingo, Margarita y Menéndez, Pedro. (2005). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial de dos municipios del Vaupés en Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo VI. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Valderrama, M. L. (2006). El uso sostenible de la biodiversidad en áreas protegidas desde la perspectiva del Convenio sobre Diversidad Biológica. . Bogotá.