

ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2ª DE 1959 DESDE LA ESFERA PREDIAL

MANUEL FRANCISCO PARDO BALLESTEROS y DIANA MARÍA OCAMPO DUQUE

Palabras clave: *Reservas Forestales, Protección, Predios, Propiedad, Restricciones, Estrategias de Conservación In Situ, Inadjudicabilidad, Contratos de Uso.*

El derecho agrario y el derecho ambiental son disciplinas que están íntimamente relacionadas y dependen frecuentemente una de la otra. En esta nueva entrega de Apuntes de Tierras se pretende ahondar en una otra figura ambiental que tiene un efecto directo en la esfera predial: las Zonas de Reserva Forestal -ZRF- de la Ley 2ª de 1959.

Para esta edición se procederá a realizar una introducción del origen legal de la figura, se revisará su naturaleza jurídica, la zonificación y se observará cómo se encuentran distribuidas en el territorio nacional. Finalmente, haremos una reflexión sobre los efectos jurídicos que tiene para un predio traslaparse o estar cobijado por dicha figura.

1. Antecedentes y surgimiento de la figura

Estas reservas forestales fueron declaradas en el año 1959 a través de la Ley 2ª. De acuerdo con el artículo 1º de esa ley, se delimitaron siete (7) grandes áreas¹ en el territorio nacional "*Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre (...)*" Según el artículo 3º de la misma norma, estas reservas eran grandes extensiones de terreno que podían ser parcialmente sustraídas cuando los predios o áreas en su interior tuvieran aptitud agropecuaria. Como lo indica Ángela María Amaya Arias estas reservas

tenían dos finalidades fundamentales: "*que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizara el estudio y la clasificación de los suelos del país (art. 3º), y que los bosques existentes en dichas zonas se sometieran a la formulación y ejecución de un plan de ordenación forestal elaborado por el Ministerio de Agricultura (art. 4º).*"² De esta manera, se ha reconocido que estas reservas fueron creadas bajo un concepto de sostenibilidad, que trascendía la simple protección o conservación de áreas y permitía el equilibrio entre estas y la productividad.

A pesar de lo anterior, con la emisión del Decreto Ley 2811 de 1974 y del Decreto 877 de 1976, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, esta noción de sostenibilidad se limitó considerablemente. Mientras que el primero decreto reguló las reservas forestales y les asignó unos usos restrictivos y la inadjudicabilidad de los baldíos en su interior, el Decreto 877 de 1976 asimiló y enmarcó a las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959 en su régimen, con una visión netamente protectora.

Con el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, que reglamentó la clasificación de las Áreas Protegidas y creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, se excluyó a estas reservas de la categoría de Área

¹ Estas reservas se denominaron Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta.

² AMAYA ARIAS, Ángela. Régimen jurídico de las reservas forestales en Colombia. [en línea] Montevideo: Bogotá: Externado de Colombia, 2018., 2018-11. ISBN 9789587900262. [Fecha consulta: 26 de agosto 2021].

Protegida, de tal forma que se entienden como una estrategia de conservación *in situ*.

Hasta este momento, no se había determinado un régimen de usos o directrices de uso del suelo que se aplicara a estas reservas. Con esto en mente, entre 2013 y 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, emitió una resolución por cada reserva, a través de la cual clasificó las áreas en zonas Tipo A, Tipo B y Tipo C, dependiendo de su estado y la destinación que debe dárseles. Adicionalmente, a pesar de que las resoluciones no lo establecieron así explícitamente, la zonificación incluyó las Zonas con Previa decisión de Ordenamiento para aquellas áreas que tienen un área protegida, resguardo indígena o territorio afro superpuesto.

2. Naturaleza jurídica y autoridades competentes

Como se mencionó anteriormente, estas reservas fueron declaradas en Ley 2ª de 1959 y en virtud del Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, específicamente el artículo 2.2.2.1.3.1., *"Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, (...) mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan. Sin embargo, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del SINAP, sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo el presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso."*

En este sentido, se entiende que estas reservas forestales continúan bajo el régimen original que las reglamentó, de tal forma que le aplican la Ley 2ª de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 877 de 1976.

Una de las características principales de estas zonas es su carácter de inadjudicable, en virtud del artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974. Así, se entiende que los baldíos en su interior no pueden ser adjudicados por parte de la autoridad de tierras.

Desde otro punto de vista, de acuerdo con el documento *"Orientaciones para la Definición y Actualización de las Determinantes Ambientales por parte de las Autoridades Ambientales y su Incorporación en los Planes de Ordenamiento Territorial"*, emitido por el MADS en 2020, las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959 son determinantes ambientales del medio natural, derivadas de estrategias complementarias de conservación de la diversidad biológica. En este sentido, los lineamientos ambientales generales y específicos dispuestos en las resoluciones de zonificación de estas reservas deben tenerse en cuenta para la regulación de los usos del suelo en el marco de los procesos de ordenamiento territorial de los municipios.

Por su parte, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la entidad encargada de la administración de estas áreas. Así, la sustracción, zonificación y manejo de las reservas recae sobre esta entidad.

3. Zonificación

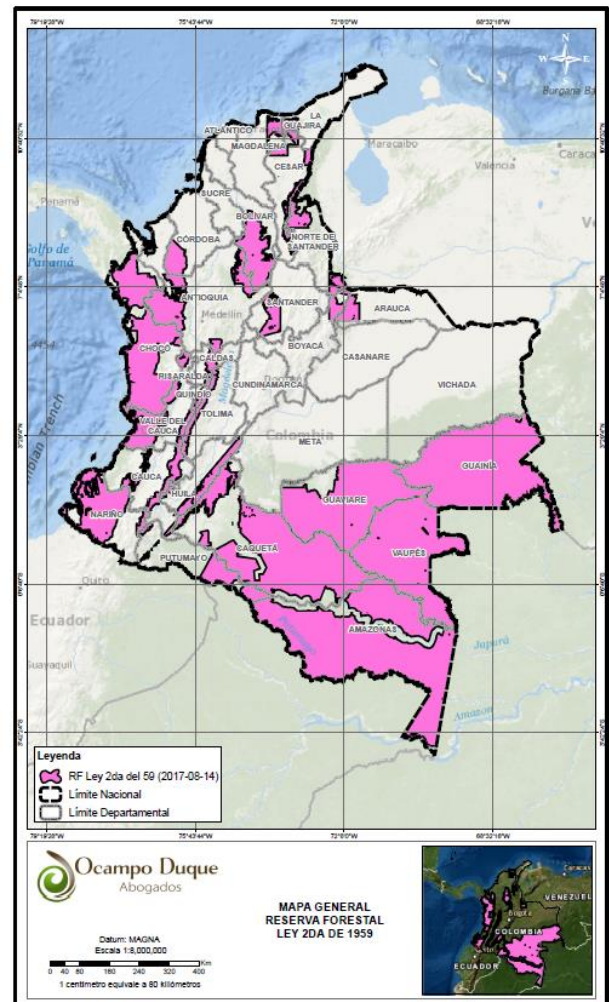
Las ZRF fueron zonificadas mediante resoluciones emitidas por el MADS en los años 2013 y 2014. Si bien cada reserva cuenta con su propia resolución

de zonificación³, los tipos de zona -A, B y C-, así como el ordenamiento responden a unos mismos conceptos y a una misma línea en todas.

Es así como la Zona Tipo A es la más restrictiva y busca el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos. La Zona Tipo B tiene áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal, mientras que las Zonas Tipo C son las que tienen un uso más permisivo e incluyen áreas que sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal.

4. ¿Dónde se encuentran?

Las siete (7) Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959 inicialmente cubrían poco más de 63 millones de hectáreas que equivale a cerca del 55% del territorio nacional, teniendo en cuenta que Colombia tiene cerca de 114 millones de hectáreas en su territorio terrestre. Con el paso del tiempo se han sustraído 14'741.238 hectáreas, de tal forma que actualmente las reservas tienen poco más de 48 millones de hectáreas. Esto representa cerca del 42% del territorio nacional terrestre.



5. Consecuencias de la figura sobre los predios

Al revisar las consecuencias que tiene esta figura sobre un predio, se observan tres aspectos de interés: **i)** el régimen de acreditación de propiedad privada frente al Estado, **ii)** los límites para la titulación de tierras baldías y **iii)** las restricciones para adelantar proyectos, obras o actividades.

³ Cocuy: Res. 1275 del 6 de agosto de 2014; Sierra Nevada de Santa Marta: Res. 1276 del 6 de agosto de 2014, Central: Res. 1922 del 27 de diciembre de 2013, Serranía de los Motilones: Res. 1923 del 27 de diciembre de 2013; Río Magdalena: Res. 1924 del 30 de diciembre de 2013; Pacífico: Res. 1926 del 30

de diciembre de 2013; Amazonia (Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés): Res. 1277 del 6 de agosto de 2014; y Amazonia (Caquetá, Guaviare y Huila): Res. 1925 del 30 de diciembre de 2013.

Bajo la primera óptica de análisis debemos entender que estas áreas implican que los estudios jurídicos de propiedad deben seguir los lineamientos dispuestos en el artículo 3° de la Ley 200 de 1936 para la acreditación de propiedad privada. Esto sucede porque el Código de Recursos Naturales impuso una restricción para la adjudicación de terrenos baldíos por parte del Estado, asociada a la figura, de tal forma se aplica la norma que definía los requisitos para acreditar propiedad privada vigentes al momento de volverse inadjudicables.

De esta manera, para acreditar propiedad privada frente al Estado la norma prevé dos opciones, la primera, mediante títulos otorgados por el Estado, que no hubieran perdido su eficacia legal, y la segunda, también llamada fórmula transaccional, a través de títulos otorgados por particulares que al momento de la entrada en vigor de la ley – 7 de abril de 1937- llevaran inscritos en el Registro de Instrumentos Públicos al menos veinte (20) años, que correspondían al término de prescripción extraordinaria vigente en ese momento.

Desde una segunda perspectiva, como se ha mencionado anteriormente, estas reservas implican una restricción para el proceso de titulación de baldíos en su interior. Por lo tanto, si la autoridad de tierras pretendiera adjudicar un baldío ubicado dentro de una ZRF, tendrá que adelantar el proceso de sustracción contemplado en la Resolución No. 629 de 2012, expedida por el MADS, y obtener respuesta favorable de esa entidad. De igual manera, en el caso de los

procesos de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011, la sustracción de los predios de estas reservas es un requisito indispensable para la inscribir las solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, cuando se trata de baldíos.

Asimismo, en predios baldíos de las ZRF es posible que la autoridad de tierras suscriba contratos de uso, que no consolidan derecho de dominio, pero sí permiten la ocupación de los predios baldíos, en virtud del Acuerdo 58 de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020, ambos del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

Finalmente, desde la tercera óptica de análisis, las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 requieren una sustracción cuando sobre un predio se pretenda adelantar un proyecto, obra o actividad que sea incompatible con sus usos autorizados en las resoluciones de zonificación. Para tal efecto, el interesado podrá adelantar los procedimientos reglamentados en las Resoluciones MADS 918 de 2011⁴ y 1526 de 2012⁵. Si la actividad no presenta incompatibilidad con la reserva y su zonificación, no se requiere adelantar este procedimiento.

⁴ “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 y se adoptan otras determinaciones”.

⁵ “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”.