

ZONAS DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL MEDIO AMBIENTE DESDE LA ESFERA PREDIAL

MANUEL FRANCISCO PARDO BALLESTEROS y DIANA MARÍA OCAMPO DUQUE

Palabras clave: Protección, predios, recursos naturales renovables, propiedad, usos, restricciones, minería, zonas excluidas, áreas protegidas.

El derecho agrario suele ser una disciplina que está en constante relación con otras ramas del derecho, tal como el derecho ambiental y el derecho minero energético. Así, para poder analizar la situación jurídica de un predio es necesario entender plenamente cómo se ve afectado por las disposiciones que incluyen otros regímenes legales.

Por esta razón, desde Ocampo Duque Abogados nos hemos propuesto mostrar algunas de las situaciones jurídicas que pueden encontrarse en uno de estos estudios.

Para esta edición se procederá a realizar un análisis de las Zonas de Protección y Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, también llamadas como Reservas de Recursos Naturales Renovables. Para ello se realizará una introducción del origen legal de la figura, se revisará su naturaleza jurídica y se observará cómo se encuentran distribuidas en el territorio nacional. Finalmente, haremos una reflexión sobre los efectos que tiene para un predio traslaparse o estar cobijado por dicha figura.

1. Antecedentes y surgimiento de la figura

La figura de las Reservas de Recursos Naturales Renovables se creó en el Decreto Ley 2811 de

1974, específicamente en el artículo 47, que establece que es posible declarar reservada *"una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares."*

Estas áreas no tuvieron mayor desarrollo por varios años; las autoridades ambientales de carácter regional usaron esta figura en sus jurisdicciones, pero no existe un compendio que permita saber cuántas se crearon. Uno de estos casos es la Reserva de Recursos Naturales de la Zona Ribereña del Río Cauca, declarada por CORANTIOQUIA mediante el Acuerdo 017 de 1996.

Fue solo hasta el 2015 cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Resolución 1814 de 2015 que esta figura tuvo mayor relevancia en el ámbito nacional. En esta resolución el Ministerio declaró y delimitó unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, con

base en el estudio "¿Qué y dónde conservar?"¹ realizado por la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia en el año 2011, que identificó áreas que tenían un especial valor ecosistémico y, en tal sentido, debían ser protegidas.

De igual forma, estas áreas se crearon con el fin de desarrollar las zonas excluibles de minería del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, en aplicación de los principios de prevención y precaución que rigen en materia ambiental.

Así, la resolución incluyó cincuenta y siete (57) áreas por un término de dos (2) años prorrogables. En la medida que las autoridades regionales fueran declarando áreas protegidas, estas zonas irían perdiendo su vigor. A la fecha el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha emitido la Resolución 2157 de 2017, la Resolución 1987 de 2018 y la Resolución 1675 de 2019 para prorrogar la vigencia de estas áreas.

De acuerdo con la última resolución de 2019, la prórroga tendría vigencia por dos (2) años más. En otras palabras, si no se prorrogara nuevamente su vigencia, estas áreas perderán vigor el 21 de octubre de 2021. Hoy persisten veintitrés (23) áreas de las cincuenta y siete (57) originales. Por esta razón, más adelante se mostrará cómo han variado estas áreas de su delimitación inicial a la actual.

2. Naturaleza Jurídica y Autoridades Competentes

Tal como se mencionó anteriormente, estas áreas fueron creadas por el Código de Recursos Naturales para reservar y asegurar la restauración, conservación o preservación de los recursos

naturales renovables en un área determinada. También se entiende de esta norma que los recursos naturales renovables en la reserva no pueden ser objeto de concesión, autorizaciones o permisos de uso a particulares. A pesar de ello, para entender la naturaleza jurídica actual de estas reservas debemos hacer referencia al Decreto 1076 de 2015 que compiló el Decreto 2372 de 2010.

Este decreto reglamentó el Sistema de Áreas Protegidas en Colombia y estableció en el artículo 22, hoy 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, que las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por el Decreto-ley 2811 de 1974 mantienen plena vigencia y continúan rigiéndose por su régimen respectivo. Adicionalmente, el mismo artículo indicó que *"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 (...)."*

Adicionalmente, estas áreas son consideradas determinantes ambientales para el ordenamiento territorial municipal por parte de las autoridades ambientales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, a pesar de no tener un instrumento de planeación de usos del suelo. De esta manera, en el momento que se realice la formulación del POT, PBOT o EOT, según corresponda, se debe analizar la necesidad de restringir algunos usos en los terrenos superpuestos con estas áreas, con el fin de conservarlas.

Finalmente, estas reservas son entendidas como áreas excluidas de la minería en virtud de lo

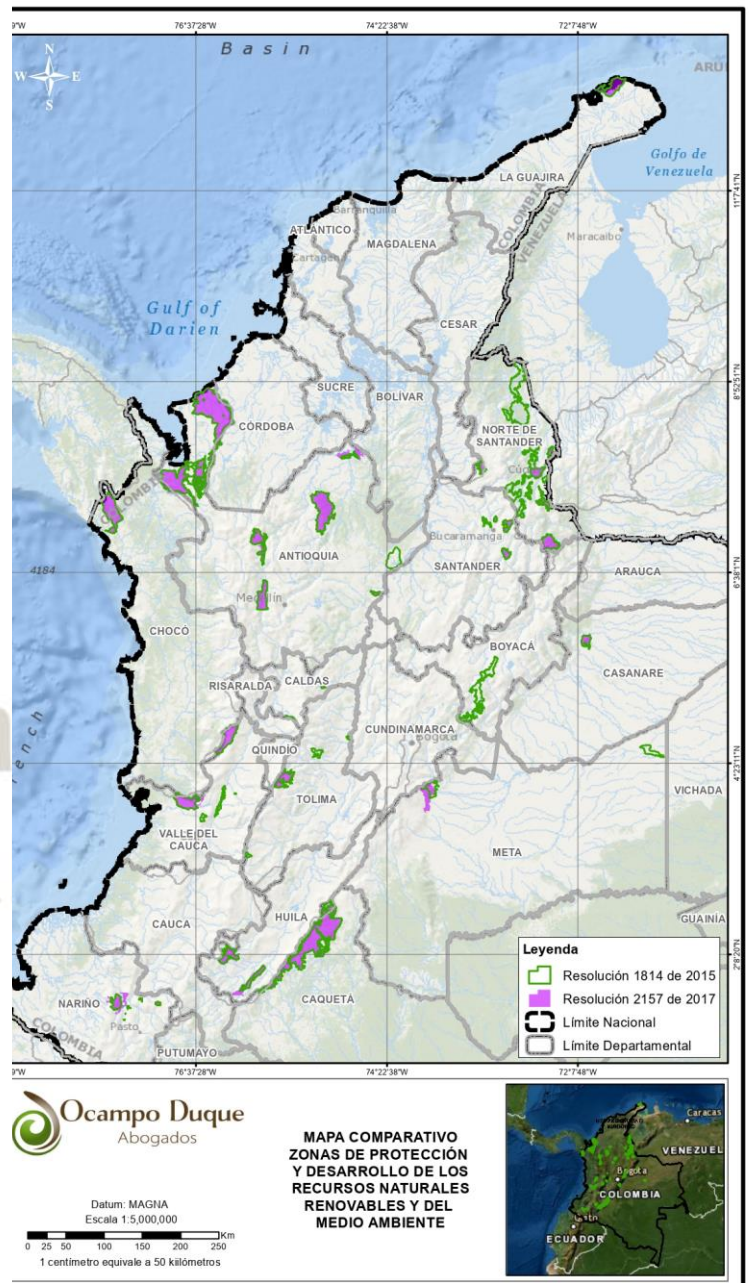
¹ Disponible en <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/08/Que-y-Donde-Conservar.pdf>

dispuesto en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, que expresamente indica que *"No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente (...)".* En ese sentido, no se podrán otorgar títulos mineros en su interior.

Ahora bien, las autoridades competentes para su manejo y sustracción son aquellas que hayan declarado estas reservas. Así, por ejemplo, para las 23 áreas declaradas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, esta autoridad deberá encargarse de su administración o eventual sustracción.

3. ¿Dónde se encuentran?

Dado que no existe un repositorio de información oficial donde se puedan consultar todas estas áreas, cada autoridad ambiental regional puede brindar esta información dentro del área de su jurisdicción. Respecto de las áreas declaradas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la siguiente imagen se puede ver un comparativo entre las cincuenta y siete (57) áreas declaradas inicialmente por esta entidad [Resolución 1814 de 2015] y las veintitrés (23) áreas que aún tienen esta categoría [Resolución 2157 de 2017].



4. Consecuencias de la figura sobre los predios

Al revisar las consecuencias que tiene esta figura sobre un predio, se observan tres perspectivas de interés: i) el régimen de acreditación de propiedad privada frente al Estado, ii) los impactos en el uso

del suelo y iii) la disponibilidad de recursos naturales para uso particular.

Bajo la primera óptica de análisis debemos entender que estas áreas no tienen ninguna implicación en materia de propiedad ni están asociadas a restricciones para la adjudicación de terrenos baldíos por parte del Estado. En este sentido, cuando un predio se encuentre superpuesto con dicha categoría, los estudios jurídicos de propiedad deben seguir los lineamientos dispuestos en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Es decir, la norma prevé dos opciones para el efecto, 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 - 5 de agosto de 1994- 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, este tipo de áreas no tienen un instrumento de planeación o manejo de los usos del suelo en su interior ni generan restricciones al uso del suelo, como sucede con las áreas protegidas. Por lo tanto, en principio, no limitan al propietario, poseedor u ocupante los usos del suelo en el predio.

A pesar de lo anterior, se destaca que al ser consideradas determinantes ambientales del ordenamiento territorial en virtud del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, estas figuras pueden influir en la adopción de suelos de conservación en el POT, PBOT o EOT correspondiente, por lo que se aconseja analizar la figura en concurrencia con estos instrumentos de planeación municipal.

Finalmente, desde la tercera óptica de análisis, estas áreas restringen la posibilidad de obtener permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales, razón por la cual en caso de querer desarrollar un proyecto que requiera el uso de recursos naturales renovables -hídrico, maderable, etc-, deberá sustraerse previamente el área de la reserva correspondiente. Lo mismo sucederá para la obtención de un título minero, ya que se entiende que estas áreas son excluidas de la minería.