



Bogotá D.C., marzo 4 de 2024

Respetado señor:

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General Senado de la República Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de Ley “Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración, ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones, sabanas comunales”.

Respetado secretario:

Radizamos ante usted el presente Proyecto de Ley “Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones, sabanas comunales y esteros - secaderos”, con el que buscamos la protección del agua y la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5 de 1992 y la Constitución Política. Por tal motivo, adjuntamos original y tres (3) copias del documento en medio digital.

De los Honorables Congresistas

**AIDA AVELLA ESQUIVEL**

Senadora  
Pacto Histórico - Unión Patriótica



Four sets of horizontal lines, likely for writing or drawing.

*Handwritten signature*  
~~Handwritten signature~~

*Comal Alto de  
Comal Alto de*

*Handwritten signature*

*600 + 1000*

*Handwritten signature*  
A. Lopez

*Handwritten signature*  
Jahel Burrogo

*Handwritten signature*  
CARRA CORRA

*Handwritten signature*  
SANTANA COMUNES



Proyecto de Ley 241 de 2024 Senado

**“Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto de la Ley.** Ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.

**Artículo 2°. Articulación Institucional.** Será deber para las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro SNR, y las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR y demás autoridades ambientales con jurisdicción en estas áreas, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad, destinar esfuerzos a la recuperación de los bienes de uso público de la Nación tratándose de forma particular de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional; concurrirán a las acciones de protección de las cuencas hidrográficas y los recursos hidrobiológicos por medio de acciones dirigidas a la descontaminación y a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, así como a la adecuación y restauración de los suelos en los términos del Código de Recursos Naturales; adelantarán programas de sustitución y reconversión productiva de actividades de alto impacto que se encuentren al interior del área de influencia de cada uno de los bienes de uso público y los ecosistemas asociados con el fin de garantizar la protección del agua, el suelo y en general los recursos naturales y los servicios ecosistémicos a ellos asociados.

**Parágrafo.** Las entidades territoriales, nacionales e instancias de integración territorial, podrán asociarse para promover una mayor capacidad de gestión, planeación, generar sinergias y alianzas para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 3°. Actividades Económicas.** En los bienes objeto de la presente ley se permitirán únicamente las actividades agropecuarias y económicas de bajo impacto que hagan uso de buenas prácticas ambientalmente sostenibles dirigidas al cierre eficaz de la frontera agrícola y la protección de los recursos naturales, con participación de las organizaciones de usuarios de cada área.

**Artículo 4°. Terrenos Comunales.** El Estado prevalecerá su intervención en los playones y sabanas comunales en su condición de terrenos baldíos que constituyen reserva territorial del Estado garantizando que los mismos no sean objeto de cerramiento que impida su aprovechamiento por los vecinos del lugar.

**Parágrafo:** La autoridad nacional de tierras determinará el área para uso de manejo individual o comunal, garantizando que el mismo sea eficaz para establecer actividades acordes a las características agroecológicas de los terrenos y para que el mismo se dirija exclusivamente a campesinos o pescadores de la zona, de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y que dependan exclusivamente de las actividades agropecuarias y/o de la pesca artesanal con la finalidad primordial de asegurar la subsistencia alimentaria para su familia.

**Artículo 5°. Participación de actores.** Se garantizará la participación de las comunidades, que hacen uso de los terrenos comunales, en la delimitación formulación y ejecución participativa de los planes de recuperación, restauración, sustitución y conservación de la mano con estrategias de educación ambiental; garantizándoles el tiempo y las condiciones para su adaptación a las nuevas prácticas, logrando una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

**Artículo 6°. Grupo Especial.** Créase el grupo especial de atención a los bienes baldíos inundables, playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, sin generar erogaciones presupuestales, integrado por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), La Agencia Nacional de Tierras (ANT), La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), La Agencia de Desarrollo Rural- ADR, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR, Las organizaciones de pescadores y campesinos de cada área a intervenir y el Ministerio Público en asuntos Agrarios y Ambientales.

**Parágrafo.** La ANT coordinará con las autoridades ambientales la implementación de manera perentoria de las acciones contempladas para los procesos de delimitación de las rondas hídricas, e instalará en un término de 3 meses la conformación del Grupo Especial de Atención a los playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional para atender de manera prioritaria los procesos de deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como las acciones de descontaminación y las dirigidas a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, y la adecuación y restauración de los suelos bajo las

premisas constitucionales de reconocimiento y protección de los derechos del campesinado y las comunidades étnicas, en consonancia con lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia.

**Artículo 7°. Funciones del grupo especial.** Dentro de las funciones del Grupo Especial de atención a los playones y sabanas comunales, islas y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional estarán:

- a) Servir de organismo coordinador entre las distintas instancias del Gobierno Nacional, y facilitar la articulación entre éstas y las del nivel territorial, en materia de ordenamiento ambiental y agrario, y fijar las orientaciones generales que las entidades deben seguir para garantizar la efectividad de la función social y ecológica de la propiedad.
- b) Definir los criterios y priorizar los bienes de uso público a ser intervenidos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4° de la presente ley.
- c) Orientar y propiciar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, para su adecuada relación de la información, así como establecer los parámetros para depurar y corregir los registros inmobiliarios, la información catastral y la finalización de los procesos agrarios que se adelanten en relación con los bienes objeto de la presente ley.
- d) Impartir lineamientos para identificar los bienes en relación con los cuales se promueven litigios de diversa índole, e impulsar las actuaciones a las que haya lugar sobre los bienes objeto de la presente ley.
- e) Propiciar escenarios de consulta y concertación para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social y Productivo del Suelo, los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales y demás acuerdos de uso común; así como fijar criterios que permitan reducir, conciliar y resolver la problemática que se pueda presentarse en las intervenciones que lleven a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.
- f) Promover la adopción de los procesos, metodologías, e instrumentos técnicos, económicos, jurídicos, entre otros, para lograr la delimitación, el deslinde y la recuperación de los bienes de la nación objeto de la presente ley.
- g) Conformar equipos especializados para los procesos de delimitación de los planos inundables históricos, haciendo uso de métodos cartográficos, análisis de suelos y metodologías participativas.
- h) Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento ambiental y agrario de los bienes objeto de la presente ley.

- i) Presentar informes semestrales al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 8°.** El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales, ambientales y agrarias en los procesos de ordenamiento ambiental y agrario de que trata la presente ley. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine alguna de las entidades cabeza del sector agricultura, ambiente o planeación nacional. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos nuevos y modernos.

**Artículo 9°.** **Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas:



**AIDA AVELLA ESQUIVEL**

**Senadora Pacto Histórico - Unión Patriótica**

Jahel Quirogas

Yamirly Clara López

A. Lopez

Catalina Pérez

Gloria Flores

Gloria Flores

Omar Restrepo  
Omar Restrepo

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)

El día 05 del mes Marzo del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 241 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.D. Aida Avella Esquivel, Jahel Quiroga, Clara López, Gloria Flores, Aida Quiroga, Omar Restrepo, Catalina Pérez; H.R.

Gabriel Becerra

SECRETARIO GENERAL



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ 2024

**“Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes”**

### 1. OBJETO DE LA LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones y sabanas inundables, islas y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas.

Así mismo, busca generar un proceso de sinergia y concurrencia de las entidades con competencia ambiental, rural, económica y social con las comunidades y su hábitat; que contribuirá a la protección, recuperación y restauración ambiental de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales.

Adicionalmente, contribuye al proceso de reconocimiento a los pobladores de especial protección constitucional<sup>1</sup> y recuperación de los bienes públicos rurales de la nación para destinarlos a lo que constitucionalmente están definidos y poder migrar hacia las actividades económicas según los usos vocacionales y ambientalmente sostenibles del territorio; haciendo uso de los instrumentos de ordenación de los cuerpos de agua, como lo son los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, como baluarte de la ordenación agraria y ambiental del país.

### 2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA

La política de tierras y en especial la de recuperación de los bienes públicos rurales de uso común, ha de estar sujeta a la agenda de todo gobierno. Es una problemática de vieja data, pese a ello, aún no logra ser un problema percibido por el conjunto de la ciudadanía, más allá de los pueblos que lo padecen o de los agentes que los generan. Es necesario lograr que este problema sea percibido para que sea digno de un debate público y una “intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase Sentencia STP 2028 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. Patricia Salazar Cuéllar Magistrada Ponente; Corte Constitucional Sentencia C-077/17 en la cual refiere el principio “Corpus iuris”. Derechos De Los Campesinos Y Trabajadores Agrarios. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente.

<sup>2</sup> Padioleau J, 1982. L’Etat au concret, PUF, París.



En particular se hace referencia a los bienes baldíos de la nación que desde 1956 constituyen reserva territorial del Estado; tratándose en específico de todos los playones y sabanas comunales; terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que lo forman o con las de los ríos en sus avenidas, sobre los cuales desde entonces y como fuera ratificado por la ley 160 de 1994 recae una presunción legal de pertenecer a la nación.

Se trata de una problemática que, por sus connotaciones sociales, ambientales y ecológicas, logre con este proyecto de ley, captar la atención de las agendas públicas, las agendas políticas y por supuesto las agendas gubernamentales en todos sus niveles de gobierno, buscando construir una *Política de Estado* que permanentemente brinde soluciones a las variadas conflictividades que se presentan alrededor del uso de los bienes comunes que aborda esta iniciativa legislativa.

“La Constitución Política de Colombia de 1991 eleva a principio fundamental del Estado Colombiano la protección de las riquezas naturales, disponiendo de un preciso y amplio catálogo de derechos relacionados con la protección del medio ambiente. La protección del medio ambiente y la garantía de desarrollo sostenible, en consonancia con los instrumentos de orden internacional que comportan el bloque de constitucionalidad, han sido objeto de múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional. En el marco jurídico colombiano, los [bienes de uso común] constituyen un instrumento relevante para el logro de los propósitos de conservación y protección del ambiente (Osorno, 2017)<sup>3</sup>

Se espera que los bienes públicos rurales, los de uso común alrededor de los cuerpos lacustres, como temática, como necesidad y como prioridad sea institucionalizada en el conjunto del Estado; es decir una intervención permanente, y un reconocimiento por parte de las autoridades y agentes involucrados, para su atención y resolución, en perspectiva de la defensa de los intereses generales de la nación.

Se espera contribuir al acercamiento “natural” y necesario en el cumplimiento de las garantías constitucionales mediante la acción práctica de la institucionalidad estatal como misionalidad y acción permanente de largo aliento; constituyendo una *Política de Estado* que atiende y resuelve efectivamente las necesidades propias de un Estado Social de Derecho. En este sentido se trata, tanto de un bien jurídico constitucionalmente protegido como, de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas [y de pescadores] – agro-pescadores, que se erigen como sujetos de especial protección constitucional<sup>4</sup>

Estos territorios han sido y siguen siendo escenario y centro de disputa y conflictos territoriales, que se manifiestan en medio de una reconfiguración territorial, la cual está determinada, en parte, por la dinámica de usos y los agentes que acceden a ella, por derecho o por poder. Esta dinámica de reconfiguración de los territorios asume la ruptura

---

<sup>3</sup> Osorno, Jaime (2018). Derechos territoriales y conflictos alrededor de la ocupación y tenencia de la tierra. En: Disputas por la tierra y el territorio. Tesis de grado 2017.

del poder público estatal, y su cesión a actores privados (Porto, 2001). En este sentido el conflicto se manifiesta como situaciones de confrontación y disputa entre actores sociales, económicos y políticos, que devienen en procesos de distribución inequitativa de la tierra, de restricciones para el acceso democrático de la tierra, en términos de los usos y formas de tenencia de la propiedad. (Osorno, 2017).

Ahora bien, una política pública [de Estado] existe cuando las instituciones públicas asumen la tarea de alcanzar objetivos considerados deseables, mediante un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Así mismo, las acciones de las instituciones del Estado se desarrollan para y a través de actores sociales que, de igual forma, son quienes las conciben, la deciden e implementan; así mismo son personas los destinatarios de las políticas públicas, ya sea de manera directa o indirecta. (Roth, 2007)<sup>5</sup>

Es así que esta iniciativa coadyuvará para que el Estado cumpla con sus fines constitucionales, apelando al principio de colaboración armónica y autonomía del legislador, haciendo uso de la libertad que, en el marco de nuestras funciones constitucionales, ejercemos en la toma de decisiones y, la libre iniciativa del Congreso de la República como poseedor de la cláusula general de competencias para regular lo pertinente en la presente propuesta legislativa.

#### PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y MANDATO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA - Parámetros de constitucionalidad

El ordenamiento constitucional colombiano impone, en relación con la división del poder: (i) un mandato de separación de las ramas del poder público, del que se desprende el ejercicio de un poder limitado, susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones; (ii) un mandato de integración del poder público con otros órganos diferentes a los que integran las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, que se expresa en aquellas disposiciones que reconocen funciones a órganos no adscritos a las ramas del poder público tal y como ocurre, entre otros, con la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del estado Civil, y la Contraloría General de la República, entre otros; (iii) un mandato de colaboración armónica que comprende no solo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado, con lo que se asegura la especialización funcional y sin que ello signifique desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro; y finalmente, (iv) un mandato de ejercicio de controles recíprocos. La articulación de la separación funcional y la colaboración armónica no puede implicar (i) la imposición de pautas rígidas que eliminen las formas de interacción entre órganos, (ii) la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden o (iii) la disolución de

<sup>5</sup> Roth, André-Noël. (2007). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ed. Aurora. Bogotá

las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución<sup>6</sup> (subrayado fuera del texto).

### 3. CONTEXTO ZONAS LACUSTRES

Durante años las ciénagas, humedales o ecosistemas lacustres<sup>7</sup> han sido desecadas mediante la construcción de terraplenes y desvió de los cauces naturales de los ríos. Obras y actividades antrópicas han permitido ganar terreno al agua, modificando y afectando la conectividad de los ecosistemas y la relación con las comunidades.

Los humedales son ecosistemas altamente sensibles que, a pesar de estar protegidos de manera especial por la constitución y la ley, no ha sido suficiente para detener su acelerado deterioro, generando la desecación paulatina de los cuerpos de agua y la consecuente pérdida de los bienes y servicios ecosistémicos.

Uno de los principales problemas ambientales y sociales que abordamos en este proyecto de ley, hace referencia a la desaparición o reducción de múltiples complejos cenagosos o de humedales, que se ha convertido en un problema generalizado en todo el país, por la forma en que nos hemos relacionado o entendido con los cuerpos de agua e incluso en decisiones del paso en materia de política pública tanto en temas agrarios como ambientales.

Al centro de las preocupaciones en el fenómeno de desecamiento de las ciénagas, está el papel del agua en la vida misma de los ecosistemas y las comunidades que derivan su sustento de estas áreas y construyen su territorio. La gobernanza de estos territorios es esencial, para mantener la vida y recuperar estos espacios vitales del agua, para recuperar la conectividad del agua y conectar la vida.

Al respecto se plantea que, "El agua lo conecta todo. Ese es el principio rector del funcionamiento de los ecosistemas y de la sociedad. ... En tiempos de cambio climático, el privilegio de Colombia como país de agua debería ser considerado como factor fundamental de adaptación, como recurso obvio y a la mano para defender el bienestar de todos a largo plazo y, por tanto, de interés superior para la definición de políticas de

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 2013. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

<sup>7</sup> Para efectos del proyecto de ley, lacustre hace referencia a todos los espacios referentes a los Lagos, Lagunas, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes. Sobre las áreas lacustres, Castrillo (2010) plantea que "la importancia de reconocer los espacios lacustres como un gran ecosistema y un espacio singular viene definida a partir de la compleja articulación de relaciones dinámicas y contextuales que deben ser estudiada para determinar la relación y control sobre el uso del agua y del suelo, asumiendo estrategias de sostenibilidad en el desarrollo y localización de actividades humanas dentro de un sistema natural y artificial a la vez".

desarrollo. La gestión del agua está en la base de la sostenibilidad, es parte de nuestro patrimonio" (L. G. Baptiste, 2015).

Este fenómeno de desecamiento de cuerpos de agua está asociado a los fenómenos de apropiación irregular de los bienes baldíos, que han sido indebidamente ocupados. Ello implica desafíos diversos, tanto en lo social como en lo ecológico o ambiental. Se cambian las dinámicas hídricas para los propósitos perversos de ampliar las áreas disponibles para actividades productivas especialmente agropecuarias y para controlar los flujos y dinámicas hídricas apoderándose del control del agua y su exclusiva disponibilidad, afectando las comunidades y los ecosistemas. Dicho en otras palabras, se ha venido afectando dramáticamente el acceso a la tierra y al agua.

Defender los cuerpos de agua y el conjunto de las zonas lacustres es defender el patrimonio público de la nación; la defensa de estos ecosistemas y su recuperación al dominio del Estado, es un propósito nacional que concita la protección del medio ambiente sano y al campesino y campesina, para el fortalecimiento de la producción agroalimentaria bajo sistemas de agricultura campesina, familiar y comunitaria.

### **Zonas lacustres y ecosistemas hídricos continentales: ciénagas, pantanos, lagos y lagunas**

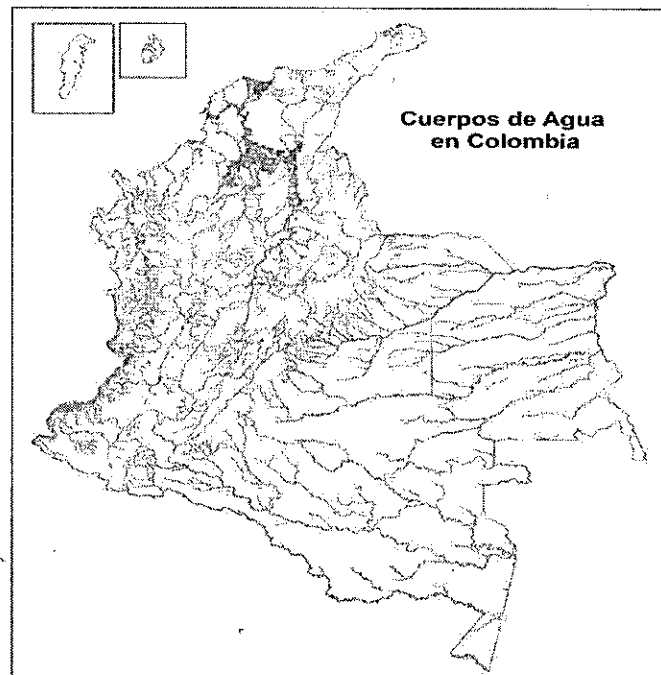
Según la política nacional para humedales interiores de Colombia (2002), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha adoptado la definición de humedales de la Convención Ramsar, la cual establece: "...son humedales aquellas extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros".

Para el año 2002 el ministerio referenciaba cerca de 20.000.000 de hectáreas de humedales representados por ciénagas, pantanos y turberas, madre viejas, lagunas, sabanas y bosques inundados, (Min ambiente, 1999), sin incluir los marinos y costeros. Para ese año, ya la política pública advertía sobre las amenazas que yacían sobre estos ecosistemas. "uno de los ecosistemas más amenazados por diferentes actividades humanas no sostenibles y, en donde estos ecosistemas fueron o son representativos, están siendo destruidos y/o alterados sin tener en cuenta que los impactos ambientales derivados de esta intervención pueden tener efectos de largo plazo que afecten la calidad de vida de la población y del ambiente en general" (Min ambientes, 2002).

Sin embargo, las fuentes de información han arrojado estudios cada vez más detallados que se acercan más a la realidad del potencial que tiene el país respecto a los humedales. Es así que el año 1992 el investigador Rodrigo Marín realiza una cartografía donde estima un área de 2.649.312 hectáreas de humedales y seis años más tarde el académico Luis Germán Naranjo en el año 1997 estima un área de 26.422.367 hectáreas. Esfuerzos institucionales desde el Instituto Humboldt y el Ministerio del Medio Ambiente, sirvieron para la elaboración de la política nacional de humedales en el año 2002 acercándose a los 20.000.000 de hectáreas de humedales ya referenciados.

Un estudio más reciente, haciendo uso de una tecnología más precisa y con mayor rigurosidad sobre el inventario de humedales en el país, estimaron alrededor de 30.781.149 hectáreas de humedales; es decir el 26 % del territorio continental e insular colombiano (Humboldt, 2015). El mapa de humedales del país destaca la conformación de 5 grandes macro regiones de humedales así:

- *Humedales de la Amazonía:* con un área de 34.199.437 hectáreas, tiene cerca del 18.25% en humedales, que representan 6.240.455 hectáreas, alrededor de los ríos Caquetá, Vaupés, Apaporis y Putumayo.
- *Humedales del Caribe:* Esta región cuenta con un área total de 10.285.010 hectáreas, de las cuales 2.657.571 hectáreas son humedales, es decir que cerca de una cuarta parte (25.84%) son zonas lacustres de las cuencas de los ríos Atrato, Catatumbo, Sinú y San Jorge.
- *Humedales del Magdalena – Cauca:* El área hidrográfica Magdalena-Cauca cuenta con 27.100.412 hectáreas de las cuales 5.701.101 hectáreas corresponden a humedales (21.03%). Se destacan los complejos cenagosos de Zapatosa, La Mojana y la Ciénaga Grande de Santa Marta.
- *Humedales del Orinoco:* son cerca de 14.725.346 hectáreas de 34.720.825 hectáreas de toda la región; es decir que hablamos de una importante porción del territorio en sistemas de humedales (42.41%) donde la mayoría se encuentran alrededor del área hidrográfica del río Orinoco, así como en las sabanas de Arauca y Casanare, como también en las márgenes de los ríos Inírida, Guaviare y el caño Matavén hay una importante concentración de humedales permanentes.
- *Humedales del Pacífico:* El área hidrográfica del Pacífico contiene 7.729.873 hectáreas de las cuales 1.456.676 hectáreas son de humedales de las cuencas de los ríos Patía, Mira, San Juan y Baudó. Los principales humedales que se encuentran en la franja costera y en las márgenes de los ríos San Juan y Baudó.



Fuente: elaboración propia. Base cartográfica IGAC 2014.

“El inventario nacional actual, que cuenta con 48.473 registros de humedales, incluye información reunida hasta octubre de 2015 y puede seguir alimentándose con nuevos datos en el futuro. El número considerable de estos ecosistemas evidencia que somos un territorio anfibia. Asimismo, esto supone un gran reto en materia de gestión. Por lo tanto, la vía más apropiada para trabajar con esta gran cantidad de unidades es, quizá, a través de complejos de humedal”. (Humboldt, 2015).

El estudio nacional del agua (IDEAM 2018) realiza una distribución de lagos, lagunas, ciénagas y embalses por área hidrográfica. En éste resalta que el área Magdalena-Cauca supera por mucho en ciénagas y embalses a las otras áreas hidrográficas, con cerca de 7.500 kilómetros cuadrados de ciénagas, lagunas y lagos. Esto se explica principalmente por el complejo de ciénagas de la Depresión Momposina y la Ciénaga Grande de Santa Marta, que se constituye en la laguna costera más grande de Colombia con un área de 5,591 ha (Ideam, 2017).

### **Convención Ramsar.**

Colombia adhirió a la convención Ramsar mediante Ley 357 del 21 de enero de 1997, Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

La convención Ramsar “es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos”<sup>8</sup>. “Los humedales están entre los ecosistemas más diversos y productivos. Proporcionan servicios esenciales y suministran toda el agua potable. Sin embargo, continúa su degradación y conversión para otros usos. La Convención aplica una definición amplia de los humedales, que abarca todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas. En el marco de los “tres pilares” de la Convención, las Partes Contratantes se comprometen a: trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio; designar humedales idóneos para la lista de Humedales de Importancia Internacional (la “Lista de Ramsar”) y garantizar su manejo eficaz; cooperar en el plano internacional en materia de

<sup>8</sup> <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-sobre-los-humedales-y-su-mision>. Consultado el 16.11.2019.

humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas”<sup>9</sup>.

El presente proyecto de ley se inscribe en los compromisos asumidos desde la convención Ramsar, el cual adoptó un sistema de niveles jerárquicos de tipos de humedales (Scott 1989) , similar a la clasificación norteamericana (Cowardin et al. 1979) y a la del MedWet (Farinha et al. 1996. En: Minambiente, 2002), a saber:

*Ámbito:* Es la naturaleza ecosistémica más amplia en su origen y funcionamiento.

*Sistema:* Los humedales naturales se subdividen según la influencia de factores hidrológicos, geomorfológicos, químicos o biológicos. Los artificiales se separan con base en el proceso que los origina o mantiene.

*Subsistema:* Los humedales naturales se subdividen dependiendo del patrón de circulación del agua.

*Clase:* Se define con base en descriptores de la fisionomía del humedal, como formas de desarrollo dominantes o características del sustrato, tales como textura y granulometría en caso de no estar cubierto por plantas.

*Subclase:* Depende principalmente de aspectos biofísicos particulares de algunos sistemas o de la estructura y composición de las comunidades bióticas presentes.

La convención ha dispuesto directrices para mejorar las disposiciones institucionales y de organización; incrementar la comprensión y la conciencia de los valores de los humedales; levantar inventarios y monitorear su situación; determinar las prioridades de los programas; y elaborar planes de acción para sitios determinados. Así mismo se ha planteado que los países que han asumido la convención establezcan políticas nacionales o iniciativas de planificación de la conservación; es así como en este marco se inscribe la presente iniciativa legislativa.

“Los humedales son vitales para la supervivencia humana. Son uno de los entornos más productivos del mundo, y son cunas de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir. Los humedales son indispensables por los innumerables beneficios o “servicios ecosistémicos” que brindan a la humanidad, desde suministro de agua dulce, alimentos y materiales de construcción, y biodiversidad, hasta control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático.

Sin embargo, un estudio tras otro demuestra que la superficie y la calidad de los humedales siguen disminuyendo en la mayoría de regiones del mundo. En consecuencia, los servicios de los ecosistemas que los humedales proporcionan a las personas se encuentran en peligro.

---

<sup>9</sup> <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-sobre-los-humedales-y-su-mision>. Consultado el 16.11.2019

El manejo de humedales constituye un reto mundial y la Convención actualmente cuenta con 171 Partes Contratantes, lo que supone un reconocimiento del valor de tener un tratado internacional dedicado a un solo ecosistema.

La Convención aplica una definición amplia de los humedales, que abarca todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, embalses y salinas<sup>10</sup>.

Colombia cuenta con 12 complejos de humedales bajo la declaratoria Ramsar, con una superficie de 1.871.802 hectáreas. El río Bitá es el sitio Ramsar más grande del país, con 824.535 hectáreas. Atraviesa el Vichada de occidente a oriente, desde el municipio de La Primavera hasta Puerto Carreño, en donde desemboca en el río Orinoco, en la Orinoquia colombiana. Se caracteriza por ser una zona rodeada por alta vegetación distribuida en diversos hábitats como: bosques, varillales, morichales, zurales y sabanas<sup>11</sup>

**Listado actualizado de sitios Ramsar en Colombia:**

#	Humedal	Fecha designación	Hectáreas
1	Sistema Delta estuarino del río Magdalena, Ciénaga grande de Santa Marta	1998	400.000
2	Laguna de la Cocha	2001	39.000
3	Delta río Baudó	2004	8.888
4	Sistema Lacustre Chingaza	2008	4.058
5	Complejo de humedales laguna del Otún	2008, Ampliación 2017	115.883,9
6	Complejo de humedales de la Estrella fluvial del Inírida	2014	250.158,9 0
7	Laguna de Sonso	2017	5.524,95

<sup>10</sup> <http://humedalesbogota.com/2018/01/25/humedales-ramsar-colombia/> Consultado 16.11/2019

<sup>11</sup> <http://humedalesbogota.com/2018/01/25/humedales-ramsar-colombia/> Consultado 16.11/2019



8	Lagos de Tarapoto	2018	45.463
9	Ciénaga de Ayapel	2018	54.000
10	Ciénaga de Zapatosa	2018	123.624
11	Río Bitá	2018	824.535
12	Complejo de humedales urbanos de Bogotá	2018	667,38
		<b>Total</b>	<b>1.871.802</b>

Fuente: Secretaría de Ambiente de Bogotá D.C. 2020

### Importancia del ordenamiento ambiental y agrario.

Las funciones ecológicas y ambientales de los humedales colombianos representan numerosos beneficios para la sociedad. En primer término, son sistemas naturales de soporte vital, y base de actividades productivas y socioculturales, tales como economías extractivas basadas en el uso de muchas especies, a través de la pesca artesanal y de sustento, caza y recolección y el pastoreo y la agricultura en épocas de estiaje (Ministerio del Medio Ambiente - Instituto Alexander Von Humboldt, 1999). Sin embargo, los humedales no han merecido atención prioritaria, siendo entonces ignorada su contribución a la economía del país.

Los humedales son uno de los ecosistemas más amenazados por actividades humanas no sostenibles y han sido destruidos o alterados sin tener en cuenta las implicaciones que esto tiene a largo plazo para la calidad de vida de la población y el medio ambiente en general. "Estos ecosistemas presentan fuertes procesos de deterioro por diversos factores como la agricultura intensiva, urbanización, contaminación y otras formas de intervención en el sistema ecológico e hidrológico"<sup>12</sup>

En este sentido el Ministerio de Ambiente advierte sobre la necesidad de delimitar y caracterizar los humedales del país, identificar usos existentes y futuros y elaborar planes de manejo con criterios ambientales para garantizar el mantenimiento de sus características ecológicas y el uso racional para aprovechar la oferta de bienes y servicios ambientales que prestan. Igualmente, se estableció que la planificación ambiental y territorial que se fuera a realizar sobre estos ecosistemas debía hacerse con la participación de la comunidad. Por ello, entre los principios rectores de esta política se incluyó el principio de articulación y participación, y el reconocimiento a las diferentes formas de conocimiento. Otro de los principios rectores que se incluyó en la política fue el de precaución, según el cual cuando exista incertidumbre acerca de los efectos que cierta

<sup>12</sup>[https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/polit\\_nal\\_humedales\\_int\\_colombia.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf)

actividad pueda tener sobre el ecosistema se debe optar por la protección del mismo. En términos generales, el objetivo de la política se definió de la siguiente manera: "Propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país"<sup>13</sup>

Muchos de éstos complejos de humedales son objeto de recuperación de los bienes públicos rurales, en tanto han sido afectados por la indebida ocupación de éstos bienes baldíos, la inadecuada explotación y usos. Ello está íntimamente asociado a acciones desde diversos ámbitos interrelacionados: i) la necesidad de actuar en el marco de las acciones para enfrentar cambio climático, ii) una adecuada gestión del riesgo, en tanto estos sistemas actúan como zonas de amortiguamiento hídrico; iii) la recuperación y descontaminación del agua y iv) la supervivencia y medios de vida de pescadores y sujetos de especial protección. Todo ello también busca atender y disminuir la conflictividad agraria por la tierra y por el control y acceso a los recursos hídricos.

Otros de los aspectos que advierte el ministro público agrario es la informalidad sobre la tierra, las cuales están ligadas a la "inobservancia de las normas agrarias y de transacción inmobiliaria, la baja capacidad del Estado para ejercer sus funciones al respecto, la desactualización de la información catastral y las debilidades de los asientos registrales, las afectaciones de violencia en el ámbito rural, los altos costos de la transacción inmobiliaria y del acceso a la administración de justicia. (PGN 2018).

"Las relaciones de tenencia de la propiedad se ven ciertamente confrontadas con procesos irregulares como el acaparamiento de tierras privadas y públicas, no solo bienes baldíos adjudicables, sino bienes de uso público como los playones y sabanas comunales a los que la ley ha protegido en su condición de reserva territorial del Estado, situaciones que el ministerio público ha constatado y ha debido ser testigo de la dispendiosa tarea de su protección y recuperación".

"Al efecto es dable constatar en muchas ocasiones como por medio de subrepticios dentro de actuaciones como la aclaración de áreas o linderos, el desecamiento de humedales en otrora consentidos por el Estado, englobes de tierras son títulos de dominio con tierras que acreditan propiedad privada, entre otros fenómenos, ha conducido a mimetizar el acaparamiento de tierras, fenómenos irregulares que no solo ha afectado el valioso patrimonio del Estado, sino además los derechos legítimos propietarios sobre sus bienes".

"Todo ello conforma un complejo de condiciones y situaciones que demandan una articulación estatal efectiva para atender las múltiples circunstancias que le dan origen. La definición de los límites de las tierras de la Nación y las de los particulares, la adecuada relación de la información catastral y registral, la depuración y corrección de los registros inmobiliarios, la finalización de los procesos agrarios en curso, la identificación plena de los bienes en relación con los cuales se promueven litigios de diversa índole y mayor

<sup>13</sup> Dejusticia. Respuesta a Oficio OPT-A-1357/2015

rigurosidad con la que los Notarios protocolizan los actos de transacción a efectos de dar pleno cumplimiento a la legislación, constituyen elementos sine qua non, para abordar tan sensible y masiva problemática". (PGN, 2019).

### **Planes de ordenamiento Social de la Propiedad**

El ordenamiento del territorio rural ha estado determinado en parte por la dinámica agropecuaria. La organización de los espacios y territorios según sus usos y el trabajo ahí dado, determinan el carácter y el tipo de las formaciones territoriales o tipologías de territorio.

Es así que se viene implementando la formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR que más que un instrumento es una estrategia, que luego de esfuerzos misionales de las entidades competentes, se materializa con fuerza de ley en el Decreto 902 de 2017 que articula los POSPR con las acciones del Catastro Multipropósito mediante la metodología del Barrido Predial, para definir la forma de intervención en el territorio y coordinar las acciones para la toma de decisiones frente a la tenencia y uso de la tierra.

Desde la institucionalidad se plantea que los "POSPR buscan constituirse como una herramienta para contrarrestar los problemas derivados de los conflictos por los usos del suelo, la concentración y fraccionamiento de la propiedad, los sistemas informales en la tenencia de la tierra y en las transacciones sobre la tierra, la debilidad de los sistemas de información disponibles y que permiten al Estado establecer una mejor administración y control sobre las tierras rurales; y una visión parcializada y de corto plazo del territorio" (UPRA, 2014) en (Duarte, et al 2019).

### **Del procedimiento de deslinde<sup>14</sup>**

El procedimiento de deslinde, consagrado en el capítulo X, numeral 2º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, tiene como objeto delimitar las tierras de la nación de las de los particulares. El Decreto 2663 de 1994 (hoy Decreto 1465 de 2013<sup>15</sup>), que reglamentó la delimitación o deslinde de las tierras de la nación, dispuso que serán objeto del procedimiento de deslinde, entre otros, los siguientes bienes de la nación:

Los bienes de uso público, como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como sus lechos, con excepción de aquellos que, según lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 677 del Código Civil, sean considerados de propiedad privada.

1. Las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables.

<sup>14</sup> En este aparte se transcriben la II y III parte de la cartilla "sobre la regulación, ocupación y uso de los terrenos comunales". De la Naturaleza Jurídica. OIM. Incoder, (2015). (transcritos integralmente). Se debe tener en cuenta que en este mismo año (2015) se crea la Agencia Nacional de Tierras mediante Decreto 2363 de 2015, en consecuencia, en algunos apartes se aclara que hay normas derogadas.

<sup>15</sup> El Decreto 1465 de 2013 transcribe en su integridad, en el artículo 42, lo dispuesto por el artículo 20 del Decreto 2663 de 1994.

2. Las márgenes de los ríos navegables no apropiados por particulares por título legítimo.
3. Las costas desiertas de la república no pertenecientes a particulares por título originario o título legítimo traslativo de dominio.
4. Las islas ubicadas en uno u otro mar pertenecientes al Estado, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de título legítimo traslativo de dominio.
5. Las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas alternativamente por las aguas en sus crecidas y bajas periódicas.
6. Las islas de los ríos y lagos navegables por buques de más de 50 toneladas.
7. Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas de propiedad nacional a que hace referencia el inciso 5 del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.
8. Los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más.
9. Los lagos, ciénagas, lagunas y pantanos de propiedad nacional.
10. Las tierras recuperadas o desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.
11. Los playones a que se refieren los artículos 13 de la Ley 97 de 1946 y 14 del Decreto 547 de 1947.
12. Los bosques nacionales.
13. Los terrenos de aluvión que se forman en los puertos habilitados.
14. Los demás bienes que por ley sean considerados propiedad del Estado.

Es así como la delimitación en particular de los bienes de uso público adquiere un papel central en las funciones administrativas del Estado en el marco de las funciones de regulación de ocupación y uso, elementos que sin duda se convierten en ejes centrales del ordenamiento territorial.

En el procedimiento de deslinde se identifican bienes de uso público, ya sea por su destinación o por su naturaleza<sup>16</sup>, y se procede a realizar una delimitación identificando si sobre ellos existe derecho de propiedad privada, adquiridos conforme al ordenamiento jurídico. En su delimitación se fijan los linderos que separan los bienes de propiedad de la nación de aquellos que son de particulares.

Ahora bien, desde la promulgación de la Ley 200 de 1936 la adquisición de la propiedad se acredita por medio de un título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, en que constaran tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, que para la entrada en vigencia de la

---

<sup>16</sup> El Consejo de Estado ratificó que los humedales se comportan como bienes de uso público en razón de sus características y funciones naturales, mediante fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil dos (2002) y radicación número 25000-23-24-000-2000-0297-01(7349).

Ley 200 era de 20 años, en virtud de la modificación introducida por el artículo 1º primero de la Ley 50 de 1936<sup>17</sup>

En ese sentido, tanto la Ley 200 de 1936, como la Ley 160 de 1994, fueron expresas al referirse a la acreditación de propiedad privada frente a los bienes de uso público: "Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente ley no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público"<sup>18</sup>

Lo anterior para decir que, si bien el procedimiento de deslinde tiene implícitos factores de orden ambiental, tales como preservar los bienes del Estado, en particular de aquellos que comportan importancia ambiental, no es su objeto hacer una delimitación de tipo ambiental sino, por el contrario, precisar los límites de los bienes de la nación a partir del estudio de la naturaleza jurídica de los bienes y la relación de propiedad que tienen, lo que le permite al Estado recuperar aquellos predios indebidamente apropiados y llevar a cabo los programas que sean pertinentes para su conservación y aprovechamiento.

El procedimiento de deslinde existe en la legislación nacional desde 1988 –como ya se dijo en el párrafo anterior, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 30, por medio de la cual se adicionó el literal m) del artículo 4º de la Ley 135 de 1961. Esta delimitación, especialmente referida a bienes de uso público e íntimamente ligada a la regulación y uso de los terrenos comunales, constituye el antecedente jurídico del procedimiento de deslinde hoy dispuesto por la Ley 160 de 1994, que recae, entre otros, sobre los terrenos comunales, que se comportan como bienes de la nación en calidad de reserva territorial del Estado.

Esta delimitación sobre terrenos comunales que constituyen reserva territorial del Estado se realiza en virtud de un procedimiento establecido por ley y debidamente reglado, cuyas actuaciones administrativas, una vez ejecutoriadas, gozan de toda legalidad.

El artículo 12 de la Ley 160 de 1994, el cual establece las funciones del Incora (hoy Incoder)<sup>19</sup>determina que una de sus funciones será "delimitar las tierras de propiedad de la nación, de las de los particulares". En el artículo 4º del Decreto 3759 de 2009, se establece como función del Incoder adelantar procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, áreas desecadas de ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la nación y *regular el uso y manejo de los playones, de sabanas comunales y protección de áreas protectoras de las cuencas de los ríos.*

<sup>17</sup> El artículo 1º de la Ley 50, expedida el 18 de marzo de 1936, redujo a 20 años todas las prescripciones treintenarias establecidas en el Código Civil, entre éstas la prescripción adquisitiva de dominio dispuesta por el artículo 2532. Este lapso se redujo nuevamente a 10 años, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley 791 de 2002.

<sup>18</sup> Ver artículo 3º de la Ley 200 de 1936 y artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

<sup>19</sup> Hoy Agencia Nacional de Tierras

A su turno la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014, determina en el capítulo V, en relación con la sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo, lo siguiente<sup>20</sup>

**Artículo 202.** Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.

**Parágrafo 1º.** En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el *Atlas de Páramos de Colombia* del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

**Parágrafo 2º.** En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAM SAR no se podrán adelantar dichas actividades.

Conforme a lo expuesto, se tiene que las disposiciones de la Ley 1450 no modifican o varían competencia alguna. Dichas disposiciones están en el marco de las funciones asignadas por la Ley 99 de 1994 a las entidades del SINA y en particular al Ministerio de Ambiente, en específico lo dispuesto en el artículo 5, numeral 24: "Así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales.

---

<sup>20</sup> El artículo 202 de la Ley 1450, conforme al proyecto de ley conciliado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Gaceta del Congreso, N°s 265 y 266, es expresamente derogado.

Delimitación  
Ambiental

**Ley 99 de 1993**

- **Artículo 5 numeral 24:** Así mismo, le corresponde (MADS) regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales.

**Ley 1450 de 2011<sup>21</sup>**

- **Artículo 202.** Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo

- **Objeto:** Delimita un área por su características ambientales y ecosistemas.

Deslinde  
Agrario

**Ley 160 de 1994**

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a: 2. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares.

**Decreto 3759 de 2009<sup>22</sup>**

Son Funciones del Incoder: 33. Adelantar procesos de clarificación,

<sup>21</sup> Derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015. En ésta misma ley se plantea: ARTÍCULO 172. Protección de humedales. Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un programa de monitoreo de los ecosistemas que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este plan, concurrirán los institutos de investigación adscritos o implementación de las acciones estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales. PARÁGRAFO. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR no se podrán adelantar las actividades agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará la cartografía correspondiente en un plazo no mayor de dos años a partir de la promulgación de la presente ley.

<sup>22</sup> Actualmente la Autoridad Nacional de Tierras la ejerce la Agencia Nacional de Tierras ANT, según Decreto 2363 de 2015. Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes: 11. Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

deslinde y restitución de playones, madrevejas, áreas desecadas de ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación y regular del uso y manejo de los playones, de sabanas comunales y protección de áreas protectoras de las cuencas de los ríos.

Objeto: Delimita un área por su condición jurídica en atención a sus características naturales y ecosistemas.

#### Tabla: Delimitación - Deslinde.

Conforme a lo dispuesto por la Ley 1450 de 2011, se tiene que la delimitación de carácter ambiental corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), delimitación que, de hacerse en concurso con el procedimiento de deslinde, le permite al Estado definir el área también desde la perspectiva jurídica de la tenencia de la tierra, procedimiento que va a impulsar las actuaciones administrativas tendientes a sanear la propiedad.

Por otro lado, la norma es específica al asignar a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las de Desarrollo Sostenible, el proceso de zonificación y ordenamiento conforme a las normas superiores, por lo que este inciso se debe leer en armonía con las disposiciones que asignan la función de regulación de los referidos terrenos al Incoder; de ahí que el concepto ambiental en el procedimiento dispuesto para cumplir con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, cobre vital importancia.

Las funciones asignadas en el marco del sistema de reforma agraria, así como aquellas fijadas en el marco del sistema nacional ambiental, deben interpretarse conforme a los principios de coordinación y colaboración de las autoridades administrativas. En este aspecto la concurrencia de los dos sistemas es necesaria, pues de la coordinación entre las entidades se deriva la garantía de recuperación, conservación y desarrollo sostenible de los terrenos comunales.

#### **Regulación de la ocupación de los terrenos comunales**

El desarrollo del derecho agrario ha estado íntimamente ligado a las definiciones de política en relación con la tenencia y la distribución de la tierra, así como también a las transformaciones que ha traído consigo la progresiva comprensión del tema y, con ello, la protección de los recursos naturales; el reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas y la necesidad de conservar los bienes de uso público desbordando la lógica civilista, para encontrarse con un profundo sentido de reconocimiento del territorio.

Para 1950, con la influencia de la Misión Currie en Colombia, al identificar la agricultura como un motor del desarrollo se dio inicio a la política de desecación de ciénagas y humedales, con el objeto de aumentar la producción agrícola. Incluso en 1989<sup>13</sup>, cuando ya se había expedido la reglamentación para la delimitación de los bienes de uso público, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 624 del 30 de marzo de ese año, por medio del



cual se reconocían como gastos deducibles los generados por actividades de desmonte y desecamiento de humedales. Esta norma, declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad 1647 de 2000, sigue vigente en el entendido de que se deberá allegar, antes de la deducción, certificación del Ministerio de Ambiente o de corporación autónoma de que las acciones no perjudican el ambiente ni el desarrollo sostenible de los recursos naturales.

La Ley 30 de 1988 adicionó al artículo 3º de la Ley 135 de 1961 la delimitación de las tierras del Estado cuando éstas fueran producto de desecaciones de lagos o ciénagas, así como de los playones y sabanas comunales. En efecto, el Decreto 2031 de 198814, al regular la materia, dispuso que fueran objeto del procedimiento de deslinde:

1. Bienes de uso público, como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como sus lechos, con excepción de aquellos que, según lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 677 del Código Civil, sean considerados de propiedad privada.
2. Las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables.
3. Las márgenes de los ríos navegables no apropiados por particulares por título legítimo.
4. Las costas desiertas de la república no pertenecientes a particulares por título originario o título legítimo traslativo de dominio.
5. Las islas ubicadas en uno u otro mar pertenecientes al Estado que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares, en virtud de título legítimo traslativo de dominio.
6. Las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas alternativamente por las aguas en sus crecidas y bajas periódicas.
7. Las islas de los ríos y lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas.
8. Los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más.
9. Los lagos, ciénagas y pantanos de propiedad nacional.
10. Las tierras recuperadas o desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.
11. Los playones a que se refieren los artículos 13 de la Ley 97 de 1946 y 14 del Decreto 547 de 1947.
12. Los bosques nacionales de que tratan los artículos 1º y 2º de la Ley 119 de 1919 y 7º de la Ley 85 de 1920.

13. Los terrenos de aluvión que se forman en los puertos habilitados.

14. Los demás bienes que por ley sean considerados de propiedad del Estado<sup>23</sup>

Por su parte, la Ley 160 de 1994 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en su artículo 1º, numeral 9º, establece como un objetivo "Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen", En ese marco define como actividades del sistema:

**Artículo 3.** Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

Con el objeto de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, asume las funciones del Incora, el cual a Luz de lo dispuesto por la Ley 160 en su artículo 12, entre otras las, las siguientes funciones:

**Artículo 12:** Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

"...

8. Determinar las zonas en las cuales deben cumplirse los programas a su cargo y ejecutarlos conforme a los procedimientos respectivos.

13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

17. Cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales..

..."

En relación con los terrenos comunales, el inciso 8º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 caracteriza su naturaleza jurídica y dispone el eje para regular su ocupación y uso: "Los

---

<sup>23</sup> Artículo 2, Decreto 2031 de 1988

playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar”.

En la misma norma, la Ley 160 indica además que en los referidos terrenos no se desarrollarán programas de adquisición de tierras, que sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en la extensión y conforme a los reglamentos expedidos para tal fin, donde se especifique el área que puede ser objeto de ocupación individual sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger. Lo dispuesto por la Ley 160 lo reglamentó en su momento el Decreto 2663 de 1994 (hoy derogado) y su desarrollo administrativo se dispuso en el 2007 por medio del Acuerdo 114 del Consejo Directivo del Incodec, norma que hoy rige la expedición de los reglamentos de uso y manejo de los terrenos comunales<sup>24</sup>

La norma reglamenta el uso y manejo de los terrenos comunales, de acuerdo con las disposiciones trazadas por la Ley 160; en ese sentido, la norma define las áreas que se deben contemplar, los criterios de tenencia y ocupación, así como la caracterización socioeconómica de los ocupantes como ejes para la selección de los usuarios, y las características que reviste la decisión administrativa en atención al objeto y a los bienes jurídicos que protege el instrumento.

El régimen agrario y de tierras en Colombia está íntimamente ligado a la acepción civilista de los bienes y en virtud de ello se rige por los principios que orientan la legislación civil en el país. No obstante, es pertinente anotar que en la tradición jurídica el manejo de los recursos naturales tiene un origen civil que fue profundamente modificado por la entrada del paradigma ambiental al régimen jurídico colombiano, cuyo primer hito es la entrada en vigencia del Código Nacional de Recursos Naturales.

La Corte Constitucional, al analizar el Código de Recursos Naturales a la luz de la Carta de 1991<sup>25</sup> encontró que era totalmente compatible con los principios constitucionales, en particular con la función ecológica de la propiedad. Con lo anterior se reafirmó la inclusión del concepto de desarrollo sostenible como un paradigma de la ordenación del territorio y el acceso a los recursos.

Ahora bien, la protección del medio ambiente en el marco del desarrollo sostenible implica que las funciones y competencias asignadas a las diversas entidades, así como el ordenamiento del territorio, tienen objetivos generales dirigidos a proteger los recursos, en armonía con el uso y el aprovechamiento de éstos. Al respecto, en el año 2014 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

---

<sup>24</sup> Acuerdo derogado por el acuerdo N°58 de 2019 de la Agencia Nacional de Tierras. Se destaca el capítulo IV Disposiciones para playones y sabanas comunales. Artículo 18. Asignación provisional en playones y sabanas comunales. En los playones y sabanas comunales donde no exista claridad respecto a los linderos, zonificación o delimitación de los terrenos baldíos o exista conflicto, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, previa delegación del Director General, podrá otorgar autorizaciones o suscribir acuerdos de usos provisionales sobre las áreas que se identifiquen, atendiendo criterios técnicos, ambientales y sociales, con el fin de que se realice un uso ordenado y sostenible de los predios en ejercicio de la administración de los terrenos que allí se encuentran.

<sup>25</sup> C-126 de 1998. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

La protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso concreto parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente. Un concepto que desarrolla este principio, y que se relaciona con el tema ahora analizado, es el de desarrollo sostenible, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas– deben realizarse teniendo en cuenta los principios de conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma, se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón, la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de actividad minera<sup>26</sup>

Es así como el Estado, en virtud de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 334 de la Carta, tiene la obligación de garantizar de manera progresiva el acceso a los bienes y servicios básicos, sobre todo a las personas de menores ingresos.

En consonancia con la anterior disposición constitucional, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso progresivo a la tierra y de brindar especial protección constitucional a la producción de alimentos<sup>27</sup>.

A partir del marco jurídico acá expuesto, hay una realidad particular en relación con los terrenos comunales, los cuales tienen tres características importantes que determinan su regulación y uso:

1. Son bienes baldíos de la nación que deben disponerse para el cumplimiento de los principios constitucionales y legales con el fin de servir a los trabajadores agrarios, cuya ocupación debe regularse conforme a lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias. Los terrenos comunales son bienes baldíos inadjudicables, sobre los cuales se puede autorizar el uso.
2. Son bienes de uso público de alta importancia ambiental, que por sus condiciones y características naturales cumplen funciones ecosistémicas relevantes y su utilización adecuada garantiza la conservación de importantes recursos. No existe en el ordenamiento jurídico prohibición alguna relacionada con el uso de estos bienes.
3. Son bienes que comunidades altamente vulnerables han usado tradicionalmente para la producción de alimentos, por lo que su regulación le permite al Estado garantizar que éstos no sean objeto de apropiación y cerramiento indebidos, en contravía de las disposiciones de orden legal en la materia, asegurando así el

<sup>26</sup> C-123 de 2014. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos

<sup>27</sup> Ver artículos 64 y 65 de la Constitución Nacional

acceso a dichos bienes que, bajo el uso regulado, garantizan el acceso a la tierra y a la producción básica de alimentos.

Ahora bien, en virtud de estas características, el procedimiento vigente para el establecimiento de los reglamentos de uso y manejo, en reconocimiento de las competencias de la autoridad ambiental y de las funciones de ésta en la regulación y el manejo de los recursos, precisa el concurso activo y el pronunciamiento de la autoridad ambiental, disposiciones que claramente se enmarcan en la colaboración armónica de las autoridades administrativas<sup>28</sup>

#### 4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Corte Constitucional ha planteado que uno de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional, es la protección de las riquezas culturales y naturales de la nación. Este principio vital para el ordenamiento constitucional, se articula con *“una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un ambiente sano, una obligación estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”* Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2007<sup>29</sup>.

En el mismo sentido, en la Sentencia T 488 de 2014, el Tribunal Constitucional colombiano reconoció la necesidad de que en el país exista un inventario de bienes baldíos, esto en harás de garantizar el cumplimiento del artículo 64 constitucional:

*“En efecto, la falta de información fidedigna y actualizada de los bienes de la nación es una falencia reconocida por el Incoder quien nuevamente sostuvo ante esta Corporación que “no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”, pese a haber transcurrido 20 años desde la promulgación de la Ley 160 de 1994. Esta deficiencia administrativa, a su vez, contribuye al fenómeno – histórico pero aún muy vigente- de la concentración excesiva de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio (en Unidades Agrícolas Familiares -UAF-). Con ello, se pretermiten los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural”*<sup>30</sup>.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado destacando y haciendo prevalecer la especial protección a los trabajadores agrarios, tal como lo hizo en sentencia C-077/17 en la cual refiere el principio *“Corpus iuris”* orientado a garantizar la subsistencia y

<sup>28</sup> Hasta aquí la transcripción de apartes de la cartilla “sobre la regulación, ocupación y uso de los terrenos comunales”. De la Naturaleza Jurídica. OIM. Incoder, (2015).

<sup>29</sup> Corte Constitucional . sentencia T-760 de 2007. Magistrada Ponente : Vargas Hernández, Clara Inés. 2007.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 488 de 2014, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

realización del proyecto de vida de los campesinos y trabajadores rurales al referirse como sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional, y advierte que precisamente la Jurisprudencia de dicha Corporación *"ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana"*.

Igualmente propende por el respeto del principio de equidad comentando que *"la búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de equidad que se desprende del preámbulo constitucional y de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (C.P. 334). Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socioeconómicas entre los distintos actores involucrados en el sector rural; máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su modus vivendi. Si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, "no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección-."*

Dicha Corporación afirma en su sentencia que el desarrollo agrario debe ser sostenible al expresar que *"La jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo que el desarrollo agrario debe ser sostenible. Al respecto, la Corte Constitucional ha tomado nota de los riesgos que surgen al confiarse única y excesivamente en las bondades del mercado como instancia preferente para impulsar el desarrollo. También ha resaltado las limitaciones y condicionamientos que se han impuesto al ejercicio de la libertad económica, junto con el replanteamiento de la amplitud y flexibilidad con que se ponderará el concepto de bienestar económico. El ejercicio desmedido de la libertad económica, conforme lo ha entendido este Tribunal, puede aumentar las brechas sociales, amenazar*

*la soberanía alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la Nación, producir daños irreversibles en el medio ambiente, entre otros factores que “ponen en entredicho el valor real del progreso perseguido, y que cuestionan el supuesto balance positivo final en términos de costo-beneficio”.*

Por su parte la unidad coordinadora de asistencia técnica legislativa del Congreso de la República de Colombia, en concepto referente al presente proyecto de ley, se destaca la importancia que ha tenido la protección del medio ambiente en la jurisprudencia en los últimos años. “...la Constitución Política de 1991, le otorga al medio ambiente el carácter de interés superior, ya que es indispensable para la relación y reconciliación del hombre con la sociedad y la naturaleza. Esta categorización del medio ambiente reafirma la denominación de la constitución actual como “Constitución ecológica”. A su vez, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ratifica el interés superior del medio ambiente, a saber<sup>31</sup>

“En la sentencia C-431 de 2000 la Corte Constitucional, se pronunció en relación con el medio ambiente:

*“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.”*

Dentro este contexto, la Corte en la sentencia C-339 de 2002, consideró que el amparo del medio ambiente no solo se presenta desde una visión antropocéntrica, sino que aborda la cuestión ambiental desde un enfoque ético, económico y jurídico:

*“Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valores. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra, además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado (artículos 333 y 334). En el plano jurídico el derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales (arts. 67 inciso 2, 79, 88, 95 numeral 8).”*

---

<sup>31</sup> Vanegas, Diana (2020) Concepto sobre el proyecto de ley “por medio del cual se adopta una política de estado para ordenar la recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales”. Unidad de Asistencia Técnica Legislativa. Congreso de la República de Colombia.

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-048 de 2018 reiteró su postura, frente al deber por parte del Estado de proteger el medio ambiente, pues de éste depende el desarrollo de los derechos fundamentales más esenciales de la persona:

*“Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquél produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales, ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.*<sup>32</sup>

De lo anterior, se puede deducir, que las riquezas culturales y naturales merecen la acción decidida del Estado para su defensa y regulación. El caso que convoca el presente proyecto de ley contiene un su aspecto medular los terrenos comunales como bienes de uso público de especial protección, dispuesto como desarrollo de la ley 160 de 1994, la cual contiene una valiosa herramienta de ordenación y planificación del territorio dispuesta para mejorar y facilitar el acceso de los pobladores rurales a los usos y manejos de manera ordenada y sostenible. Al respecto Vanegas (2020) resalta el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre los baldíos y la función social de la propiedad, mediante la sentencia C-644 del 2012, con ponencia de la Doctora Adriana María Guillen Arango, en cuyo tenor literal se lee:

*“De allí que la definición de todos los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos deba ser materia definida por el legislador en leyes ordinarias específicamente dedicadas al sector rural y no dejada al arbitrio del Gobierno de turno,*

---

<sup>32</sup> Vanegas, Diana (2020) Concepto sobre el proyecto de ley “por medio del cual se adopta una política de estado para ordenar la recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales”. Unidad de Asistencia Técnica Legislativa. Congreso de la República de Colombia.



con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica.

(...)

*"La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país."*

Dentro de este contexto normativo y jurisprudencial se resalta la importancia de crear la Política de Estado, cuyo objetivo es la recuperación y conservación de los lagos, ciénagas y playones, sin dejar a un lado las sabanas comunales, que constituyen terrenos baldíos sin presupuestos legales, y de esta manera establecer límites claros a cargo del Estado frente al bien común, en busca del desarrollo económico del país<sup>33</sup>

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

- Artículo 8: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
- Artículo 58: Se garantiza la propiedad privada y le atribuye una función social que implica obligaciones y señala que a la misma le es inherente una función ecológica.
- Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.
- Artículo 65: La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.
- Artículo 79: Derecho fundamental de las personas a gozar de un ambiente sano e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

- Artículo 80: El Estado para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible y lograr su conservación, restauración o sustitución. Para lograr tal propósito le impone el deber de adoptar las medidas necesarias para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y, a la vez, le otorga la facultad de aplicar sanciones.
- Artículo 95: En su numeral 8 los ciudadanos están en el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano
- Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  
18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (...)
- Artículo 333 y 334: Garantiza la libertad económica y le imponen obligaciones de carácter social y, a su vez, le otorgan al Estado la facultad de intervención para limitarla conforme a la ley, cuando se presente la necesidad de proteger el ambiente y el interés cultural de la nación.

## LA CONVENCIÓN RAMSAR, SOBRE LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL

La Convención de Ramsar actualmente tiene 168 Partes Contratantes (países miembros) y recibe su nombre por la ciudad iraní donde se firmó el tratado en 1971. A través de este acuerdo, los países miembros se comprometen a hacer lo siguiente:

- Realizar un uso racional de todos sus humedales.
- Designar sitios para incluirlos en la Lista Ramsar de "Humedales de Importancia Internacional" (sitios Ramsar) y conservarlos.
- Cooperar en materia de humedales transfronterizos y otros intereses comunes<sup>34</sup>.

Colombia es parte de la Convención de Ramsar desde 1998 y cuenta con doce sitios Ramsar.

## FUNDAMENTO LEGAL

1. Ley 99 DE 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Específicamente en sus artículo 1° (numerales 1, 5 y 6) y 3°.

<sup>34</sup> Tomado de: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs\\_6\\_ramsar\\_convention\\_sp\\_0.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs_6_ramsar_convention_sp_0.pdf)

2. Ley 23 DE 1973, por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones, artículo segundo.
3. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones y sus decretos reglamentarios.
4. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, artículo tercero.
5. Decreto 2367 de 2015. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.
6. Decreto 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, destacándose los artículos: 1°, 8°, 9°, 42 y 181.
7. Decreto 3570 de 2011, Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
8. Decreto 1985 de 2013, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.
9. Decreto 3571 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
10. Decreto 210 de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones.
11. Decreto 4145 de 2011, por medio del cual se creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
12. Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras
13. Decreto 208 de 2004, por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones.
14. Decreto 2723 de 2014, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro.
15. Decreto 2189 de 2017, Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación

16. Decreto 4181 de 2011, por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

## **PAPEL INSTITUCIONAL**

Nuestra legislación contempla la obligación de algunas entidades estatales de adelantar políticas públicas destinadas a la protección y recuperación del medio ambiente, así como de encabezar la gestión integral agraria y de aportar datos y precisar la forma en cómo se distribuye la propiedad rural y la tenencia de la tierra en Colombia. A continuación, se expondrá la normatividad que consagra la mencionada función de las entidades Estatales enunciadas en los artículos 2° y 3° del presente proyecto de Ley.

### **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 3570 de 2011:**

El Decreto 3570 de 2011, "por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible" consagra en su artículo segundo una serie de directrices que debe ser el Ministerio de Ambiente en el desarrollo de su gestión, en relación con el objeto del presente proyecto de Ley, destacamos:

ARTÍCULO 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: (...)

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

....

12. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

13. Reservar y alinear las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinear, re alinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio.

....

15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinearán, re alinearán, sustraerán, integrarán o re categorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de páramo y humedales sin requerir la adopción de los mismos por parte del Ministerio.

...

17. Adquirir, en los casos expresamente definidos en la Ley 99 de 1993, los bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar.

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Decreto 1985 de 2013:**

El Decreto 1985 de 2013, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias" establece el marco normativo de las funciones y objetivos que debe seguir y cumplir el ministerio de Agricultura, es así que el artículo 2° establece:

**ARTICULO 2°. OBJETIVOS.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:

- Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento

sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

-Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del País.

Los anteriores objetivos se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. En igual sentido, el artículo tercero consagra las funciones que debe desempeñar esta entidad, de las cuales destacamos, en el marco del presente proyecto de Ley, las siguientes:

**ARTÍCULO 3°. FUNCIONES.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

1. Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia.
2. Formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica.
3. Formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial.
4. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales.
5. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de restitución de tierras despojadas.
9. Formular, coordinar e implementar la política para prevenir, corregir y mitigar el riesgo agropecuario.
11. Participar en la definición de la política macroeconómica y social y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales y el crecimiento económico del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
12. Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.

14. Participar, con las autoridades competentes, en la formulación y adopción de la política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y los recursos hídricos.

17. Formular y adoptar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la política de comercio exterior de la producción agropecuaria forestal, pesquera y acuícola nacional.

19. Coordinar con el DANE y, otras entidades la producción de la información sectorial y realizar el análisis para la toma de decisiones.

#### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 3571 de 2011:**

El Decreto 3571 de 2011 "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio" establece en sus artículos primero y segundo los objetivos y funciones del Ministerio de Vivienda, de los cuales destacamos aquellos que guardan conexidad con la presente iniciativa legislativa:

**ARTÍCULO 1o. OBJETIVO.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

**ARTÍCULO 2o. FUNCIONES.** Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

4. Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial.

6. Preparar, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.

9. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.
11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos.
14. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.
15. Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)
16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.
20. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Decreto 210 de 2003 compilado por el Decreto 1074 de 2015:**

El Decreto 210 de 2003 "por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones" compilado por el Decreto 1074 de 2015, establece en sus artículos primero y segundo, el objetivo y funciones generales del Ministerio de Comercio:

**ARTÍCULO 1º. OBJETIVO.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como objetivo primordial dentro del marco de su competencia formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.

**ARTÍCULO 2º. FUNCIONES GENERALES.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá las siguientes funciones generales:

1. Participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social.



...

4. Formular la política turística encaminada a fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos colombianos.

...

24. Efectuar la coordinación del Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo.

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Decreto 4145 de 2011:**

El Decreto 4145 de 2011, por medio del cual se creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) le encargó en el artículo 5, numeral 8, la función de "Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales"; y en el artículo 13 numeral 9 se la asignó a la dirección de ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras, la función de " Evaluar la estructura de la tenencia de tierras rurales y establecer indicadores que sirvan de fundamento a la definición de las políticas del gobierno nacional".

**Agencia Nacional de Tierras (ANT), Decreto 2363 de 2015**

El Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura, establece en su artículo 3° el objeto de la misma, precisando:

**ARTÍCULO 3°. OBJETO.** La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación."

Esta misma ley en su artículo 4°, le asigna unas funciones específicas a la Agencia Nacional de Tierras, de las cuales los numerales 2°, 3°, 5 y 17° guardan relación con el objeto del presente proyecto de ley:

**"ARTÍCULO 4°. FUNCIONES.** Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:

1. Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2. Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

5. Apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito.

17. Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.”

De forma consecuente, el artículo 80 de la Ley 1955 del año 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, consagra la obligación de la Agencia Nacional de Tierras de levantar los componentes físicos y jurídicos del catastro, esto debido a su calidad de gestor catastral.”

#### **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Catastros descentralizados. Decreto 208 de 2004**

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), en aras del objeto de la entidad el Decreto 208 de 2004 por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones, consagra las funciones que debe desempeñar, es así el artículo 6° estipula las funciones de la Dirección General, de las cuales destacamos los numerales que guardan relación con el presente Proyecto de Ley:

“**ARTÍCULO 6°.** Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes:

2. Dirigir y coordinar las políticas que deba seguir el Instituto en materia de elaboración, producción, actualización y publicación de información básica oficial en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, así como aquellas relacionadas con la investigación, análisis, cooperación, desarrollo tecnológico, capacitación y estándares de producción en estas materias, como apoyo al desarrollo integral y el ordenamiento territorial del país.

5. Coordinar con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, las acciones relacionadas con los asuntos interinstitucionales.

Las demás que le señale la ley.”

## **Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Decreto 2723 de 2014**

El Decreto 2723 de 2014, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro estipula en su artículo 27 las funciones de la Superintendencia Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras, éstas guardan especial conexión con el objeto del presente proyecto de Ley:

**"ARTÍCULO 27. Funciones de la Superintendencia Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras.** La Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, creada transitoriamente por el plazo señalado en la Ley 1448 de 2011, cumplirá las siguientes funciones, en coordinación con la Superintendencia Delegada para el Registro y la Dirección Técnica de Registro:

1. Proponer al Superintendente de Notariado y Registro la fijación de las políticas, estrategias, planes y programas en relación con la prestación del servicio público registral, sobre los predios rurales.

2. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público registral que prestan las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, sobre los predios rurales.

3. Coordinar con las diferentes instancias las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos que deban desarrollar los funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos sobre el servicio registral de los predios rurales.

...

6. Verificar las matrículas inmobiliarias que identifican registralmente los predios rurales y proponer las acciones a que haya lugar, entre ellas, la expedición de actos administrativos tendientes a identificar, a petición de parte, la cadena de tradición de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, y la existencia de titulares de eventuales derechos reales sobre predios rurales que no superen el rango mínimo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), para determinar si, a través de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria, con anterioridad al 5 de agosto de 1974, se le ha dado tratamiento público de propiedad privada al bien, siempre y cuando los antecedentes registrales provengan de falsa tradición, que dichos títulos se encuentren debidamente inscritos de acuerdo a lo señalado en el artículo 665 del Código Civil y que su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato.

No serán objeto de este estudio los predios rurales que cuenten con medidas cautelares adoptadas en procesos de restitución de tierras, de extinción del derecho de dominio y los que se encuentren ubicados en zonas de resguardos indígenas, comunidades negras o en Parques Nacionales Naturales.

7. Adoptar un sistema de información registral de los predios rurales, como también la información que requieran las distintas entidades judiciales y administrativas, con base en los estudios e investigaciones que se adelanten.

...

11. Expedir las instrucciones administrativas y circulares relacionadas con la prestación del servicio público registral, en asuntos rurales y velar por su divulgación y cabal cumplimiento.

...

15. Participar en los grupos de apoyo y comités técnicos que se conformen para el desarrollo y cumplimiento de los programas de formalización masiva de la propiedad y restitución de tierras rurales.”

#### **Departamento Nacional de Planeación (DNP), Decreto 2189 de 2017:**

El Decreto 2189 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”, establece en sus artículos segundo y tercero, los objetivos y funciones del Departamento Nacional de Planeación, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 2°. OBJETIVOS.** El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país.

**ARTÍCULO 3°. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.** Son funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

...

4. Brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.

...

6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes,

programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

...

17. Participar y apoyar a las entidades en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, institucional y ambiental.

...

25. Promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los mismos para promover los objetivos de convergencia regional.

26. Orientar y coordinar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos realizados por las entidades adscritas y vinculadas al Departamento Nacional de Planeación.”

#### **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Decreto 4181 de 2011:**

El Decreto 4181 de 2011 “por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)” en sus artículos tercero y quinto establece el objeto y funciones de la AUNAP, teniendo relación directa con el objeto de la presente iniciativa legislativa:

**ARTÍCULO 3°.** Objeto. En armonía con las funciones escindidas, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), tendrá por objeto ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos.

**ARTÍCULO 5°.** Funciones generales. Para el cumplimiento de su objeto, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), ejercerá las siguientes funciones generales:

1. Ejecutar la política pesquera y de la acuicultura que señale el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Contribuir con la formulación de la política pesquera y de la acuicultura, y aportar los insumos para la planificación sectorial, la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector.
3. Promover, coordinar y apoyar las investigaciones sobre los recursos pesqueros y los sistemas de producción acuícola.

4. Realizar el ordenamiento, la administración, el control y la regulación para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional.
5. Articular su gestión con los sistemas y programas relacionados con el sector pesquero y de la acuicultura, a escala nacional e internacional.
6. Realizar alianzas estratégicas con entidades públicas, universidades, gremios y otras organizaciones privadas, nacionales e internacionales, para consolidar el fomento, la investigación, la gestión del conocimiento e información de la pesca y de la acuicultura.
7. Diseñar y administrar un sistema de información pesquero y de la acuicultura nacional como soporte de la administración, manejo y control de las actividades propias de la institución.
8. Establecer los requisitos para el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, así como los trámites necesarios.
11. Adelantar las investigaciones administrativas sobre las conductas violatorias de las disposiciones establecidas en el Estatuto General de Pesca o normas que lo sustituyan o adicionen, e imponer las sanciones a que hubiere lugar, conforme con la normativa vigente.
12. Realizar las actuaciones administrativas conducentes al ejercicio de la autoridad nacional de pesca y acuicultura, en desarrollo de su facultad de inspección, vigilancia y control de la actividad pesquera y de la acuicultura.
13. Establecer mecanismos de control y vigilancia para el cumplimiento de las normas que regulan las actividades de pesca y de la acuicultura en el territorio nacional en coordinación con la Armada Nacional, la Dirección General Marítima, la Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades, dentro de sus respectivas competencias.
14. Coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural para las comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.
15. Establecer mecanismos de fomento y desarrollo productivo para las actividades pesqueras y de la acuicultura.
16. Promover ante las autoridades competentes los programas de desarrollo social y económico para los pequeños productores del sector pesquero y acuícola.

17. Realizar la planeación prospectiva de la actividad de pesca y acuicultura a fin de lograr el aprovechamiento adecuado y sostenible de estas actividades.

**Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Ley 99 de 1993:**

La Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones" consagra en sus artículos 30 y 21, el objeto y las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales:

**"ARTICULO 30. OBJETO.** Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

**ARTICULO 31. Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;
2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;
3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;
4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.
5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.

....

- 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;
  - 10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.
  - 11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.
  - 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.
- ...
- 15) Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.
  - 16) Reservar, alinderrar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la Ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y



reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

- 17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.
- 18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;
- 19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;
- 20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;
- 21) Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;
- 22) Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.  
...
- 23) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, SINA, y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente.  
...

27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley.”

### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TERRENOS COMUNALES<sup>35</sup>**

“La Corte Constitucional ha reiterado que uno de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional es el deber que tiene el Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, principio que se conjuga con “una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”<sup>36</sup>.

La ecológización del régimen jurídico impuesta por la Carta de 1991 transformó, tal como lo ha expuesto la Corte Constitucional, el régimen civil de 1887, al atribuirle a la propiedad una función ecológica<sup>37</sup>. No obstante, la connotación ambiental dirigida a la preservación y conservación de los recursos está al amparo de otros principios fundamentales del régimen constitucional<sup>38</sup> lo que lleva al Estado a evaluar en forma rigurosa la relación de los seres humanos con el ecosistema, garantizando los derechos a una vida productiva en armonía con la naturaleza; en tal sentido, la Corte Constitucional ha traducido el desarrollo sostenible en un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”<sup>39</sup>

Así las cosas, la Ley 99 de 1993 asume los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro (1992), en los cuales se dispone que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza<sup>40</sup>.

No obstante la transformación derivada del nuevo régimen constitucional colombiano, la regulación de los terrenos comunales –entendidos como playones y sabanas de uso tradicional– ya se venía haciendo y éstos se habían constituido expresamente en reserva territorial del Estado.

<sup>35</sup> En este aparte se transcribe la parte I de la cartilla “sobre la regulación, ocupación y uso de los terrenos comunales”. De la Naturaleza Jurídica. OIM. Incoder, (2015). (transcritos integralmente). Se debe tener en cuenta que en este mismo año (2015) se crea la Agencia Nacional de Tierras mediante Decreto 2363 de 2015, en consecuencia, en algunos apartes se aclara que hay normas derogadas

<sup>36</sup> Corte Constitucional. T-760 de 2007. Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández

<sup>37</sup> Corte Constitucional. T- 760 de 2007. Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

<sup>38</sup> Ver. Corte Constitucional. T- 760 de 2007. Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

<sup>39</sup> Ver. Corte Constitucional. C-123 de 2014. Magistrado Ponente: AL BERTO ROJAS RÍOS

En el artículo 181 del Código de Recursos Naturales, vigente desde 1974, se reconoce la existencia de playones y sabanas comunales de dominio público como terrenos constituyentes del suelo agrícola sobre los cuales la "administración reglamentará su utilización".

En ese marco, el artículo 3º de la Ley 135 de 1961, adicionado por el artículo 4º de la Ley 30 de 1988, dispone como función del Incora la siguiente:

*m) Dar utilización social a nuevas tierras aptas para la explotación agropecuaria, mediante la afectación con programas de reforma agraria de aquellas que accedan al dominio privado por aluvión o desecación espontánea; delimitar las que sean del dominio del Estado y las de propiedad privada cuando hayan quedado al descubierto por desecación provocada o artificial de lagos, ríos, ciénagas o depósitos naturales de agua; y regular el uso y manejo de los "playones y sabanas comunales", pudiendo ejecutar u ordenar la demolición o remoción de diques u obstáculos que impidan su uso común o el libre y natural, flujo de las aguas<sup>41</sup>*

Al respecto el Decreto 2031 de 1988, por medio del cual se reglamenta el literal m) del artículo 3º de la Ley 135 de 1961, se establece el procedimiento para deslindar los bienes de propiedad nacional y se regula el uso y manejo de los playones y sabanas comunales, dispone:

### "CAPÍTULO III. REGLAMENTACIÓN SOBRE USO Y MANEJO DE PLAYONES Y SABANAS COMUNALES

...

**Artículo 15. RESERVAR DE TERRENOS COMUNALES.** *Constituyen reserva territorial del Estado para efectos de su regulación, uso y manejo, todos los "playones y sabanas comunales" existentes en el país, cuyos terrenos y uso correspondan a las características y definiciones señaladas en el presente decreto.*

**Artículo 16.** *Se presume legalmente que todos los playones y sabanas comunales son terrenos de la nación, mientras no se acredite mejor derecho por parte de terceros; en consecuencia, queda prohibido todo cerramiento u obstrucción de estos terrenos mediante la construcción de cercas, diques, canales y en general, con obras que tiendan a impedir su aprovechamiento en forma comunitaria por los vecinos del lugar.*

**Parágrafo.** *A partir de la vigencia del presente decreto, toda obra o mejora que se construya o incorpore en terrenos baldíos no adjudicables se considerará de mala fe y por tanto no habrá lugar al reconocimiento y pago de su valor.*

**Artículo 17. INADJUDICABILIDAD DE LOS PLAYONES Y SABANA COMUNALES.** *Los playones o sabanas comunales que se reservan por este decreto no son adjudicables, a menos que circunstancias especiales de conveniencia social así lo determinen y previo concepto favorable de la Junta Directiva del Instituto, en cuyo caso la Gerencia General expedirá el respectivo reglamento.*

*Serán nulas las adjudicaciones de terrenos localizados dentro de los playones o sabanas comunales que se hagan con violación de las normas legales o reglamentarias que regulan la materia.*

...

**Artículo 22. RECU PERACIÓN DE SABANAS Y PLAYONES COMUNALES**

*Si para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente el Incora encontrare que dentro de los playones o sabanas comunales existen cercas, construcciones, diques o cualquier otro obstáculo que impida el aprovechamiento comunal o el libre y natural flujo de las aguas, la Gerencia General del Incora ordenará adelantar el trámite administrativo para recuperar las sabanas o playones indebidamente ocupados, conforme al procedimiento establecido en el capítulo III del Decreto 1265 de 1974.*

**Artículo 23. ADQUISICION DE MEJORAS.** *En todos los casos en que haya lugar al reconocimiento de mejoras como consecuencia de los procedimientos de delimitación y recuperación de las tierras o bienes del Estado no adjudicables o indebidamente ocupadas, su precio se determinará mediante avalúo practicado por peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Incora las pagará en la forma prevista en el artículo 61, literal b) de la Ley 135 de 1961.*

*Si el propietario de las mejoras se negare a venderlas mediante negociación directa, el Gerente General del Incora ordenará adelantar su expropiación de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 59 y siguientes de la Ley 135 de 1961 y demás normas concordantes.*

Antecede entonces a la entrada en vigencia de la constitución 1991 un robusto marco jurídico en el cual se reconocía la existencia de playones y sábanas comunales de dominio de la nación, afectadas como reserva territorial del Estado con las implicaciones y limitaciones de orden jurídico que ello conlleva, de uso agrícola y cuya potestad reglamentaria recaía sobre el Incora.

Dicho marco, a la luz del nuevo régimen constitucional de 1991, cobra mayor relevancia por cuanto los bienes sobre los que versa adquieren una especial protección constitucional.

Es así como la Ley 160 de 1994, en desarrollo de los principios constitucionales y de las funciones de regulación del aprovechamiento y ocupación de las tierras rurales, reconociendo la tradición de las comunidades locales, estableció una protección especial a los terrenos comunales conformados por tierras inundables que tradicionalmente han sido explotadas por campesinos al constituir las, de nuevo en forma expresa, en reserva territorial del Estado. Al respecto, el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 dispone:

**Inciso 5.** *En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre*

*uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero sólo para fines de explotación con cultivos de pancoger.*

*Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar."*

En ese sentido, la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2663 de 1994 reafirman la tradición jurídica de inadjudicabilidad de los terrenos comunales, la connotación de reserva territorial del Estado y la afectación de uso público de éstos conforme a la facultad de regulación del aprovechamiento y ocupación de dichos terrenos.

Con este marco legal y reglamentario es claro que los terrenos comunales a los que acá se hace referencia tienen la calidad de inembargables, imprescriptibles e inadjudicables por virtud del artículo 63 superior, y se comportan conforme a la jurisprudencia como bienes de uso público<sup>42</sup>. Por ende, son bienes que deben gozar de especial protección por parte de las autoridades competentes para el cumplimiento de su función social y ambiental, lo que permite que las comunidades locales, en actividades que sean compatibles con la preservación y protección de los recursos naturales, mejoren sus condiciones de vida por medio del aprovechamiento sostenible y regulado<sup>43</sup>.

## **CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, podría generarse un conflicto de intereses en la votación y discusión de este proyecto de ley si llegare a configurarse un beneficio directo para los congresistas o sus familiares de en grado de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que tengan vínculos o conflictos de uso ocupación o tenencia relacionados con los bienes objeto de la presente ley, o que estén vinculados a algún proceso judicial donde se defina la propiedad de un predio objeto de esta ley.

## **ARTICULADO**

**Artículo 1º. Objeto de la Ley.** Ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar

y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.

**Artículo 2°. Articulación Institucional.** Será deber para las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro SNR, y las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR y demás autoridades ambientales con jurisdicción en estas áreas, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad, destinar esfuerzos a la recuperación de los bienes de uso público de la Nación tratándose de forma particular de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional; concurrirán a las acciones de protección de las cuencas hidrográficas y los recursos hidrobiológicos por medio de acciones dirigidas a la descontaminación y a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua.

Así como a la adecuación y restauración de los suelos en los términos del Código de Recursos Naturales; adelantarán programas de sustitución y reconversión productiva de actividades de alto impacto que se encuentren al interior del área de influencia de cada uno de los bienes de uso público y los ecosistemas asociados con el fin de garantizar la protección del agua, el suelo y en general los recursos naturales y los servicios ecosistémicos a ellos asociados.

**Parágrafo.** Las entidades territoriales, nacionales e instancias de integración territorial, podrán asociarse para promover una mayor capacidad de gestión, planeación, generar sinergias y alianzas para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 3°. Actividades Económicas.** En los bienes objeto de la presente ley se permitirán únicamente las actividades agropecuarias y económicas de bajo impacto que hagan uso de buenas prácticas ambientalmente sostenibles dirigidas al cierre eficaz de la frontera agrícola y la protección de los recursos naturales, con participación de las organizaciones de usuarios de cada área.

**Artículo 4°: Terrenos Comunes.** El Estado prevalecerá su intervención en los playones y sabanas comunales en su condición de terrenos baldíos que constituyen reserva territorial del Estado garantizando que los mismos no sean objeto de cerramiento que impida su aprovechamiento por los vecinos del lugar.

**Parágrafo:** La autoridad nacional de tierras determinará el área para uso de manejo individual o comunal, garantizando que el mismo sea eficaz para establecer actividades acordes a las características agroecológicas de los terrenos y para que el mismo se dirija exclusivamente a campesinos o pescadores de la zona, de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y que dependan exclusivamente de las actividades

agropecuarias y/o de la pesca artesanal con la finalidad primordial de asegurar la subsistencia alimentaria para su familia.

**Artículo 5°. Participación de Actores.** Se garantizará la participación de las comunidades, que hacen uso de los terrenos comunales, en la delimitación formulación y ejecución participativa de los planes de recuperación, restauración, sustitución y conservación de la mano con estrategias de educación ambiental; garantizándoles el tiempo y las condiciones para su adaptación a las nuevas prácticas, logrando una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

**Artículo 6°. Grupo Especial.** Créase el grupo especial de atención a los bienes baldíos inundables, playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, sin generar erogaciones presupuestales, integrado por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), La Agencia Nacional de Tierras (ANT), La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), La Agencia de Desarrollo Rural- ADR, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Las Corporaciones Autónoma Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR, Las organizaciones de pescadores y campesinos de cada área a intervenir y el Ministerio Público en asuntos Agrarios y Ambientales.

**Parágrafo.** La ANT coordinará con las autoridades ambientales la implementación de manera perentoria de las acciones contempladas para los procesos de delimitación de las rondas hídricas, e instalará en un término de 3 meses la conformación del Grupo Especial de Atención a los playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional para atender de manera prioritaria los procesos de deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como las acciones de descontaminación y las dirigidas a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, y la adecuación y restauración de los suelos bajo las premisas constitucionales de reconocimiento y protección de los derechos del campesinado y las comunidades étnicas, en consonancia con lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia.

**Artículo 7°. Funciones del grupo especial.** Dentro de las funciones del Grupo Especial de atención a los playones y sabanas comunales, islas y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional estarán:

- a) Servir de organismo coordinador entre las distintas instancias del Gobierno Nacional, y facilitar la articulación entre éstas y las del nivel territorial, en materia de ordenamiento ambiental y agrario, y fijar las orientaciones generales que las entidades deben seguir para garantizar la efectividad de la función social y ecológica de la propiedad.
- b) Definir los criterios y priorizar los bienes de uso público a ser intervenidos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4° de la presente ley.

- c) Orientar y propiciar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, para su adecuada relación de la información, así como establecer los parámetros para depurar y corregir los registros inmobiliarios, la información catastral y la finalización de los procesos agrarios que se adelanten en relación con lo bienes objeto de la presente ley.
- d) Impartir lineamientos para identificar los bienes en relación con los cuales se promueven litigios de diversa índole, e impulsar las actuaciones a las que haya lugar sobre los bienes objeto de la presente ley.
- e) Propiciar escenarios de consulta y concertación para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social y Productivo del Suelo, los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales y demás acuerdos de uso común; así como fijar criterios que permitan reducir, conciliar y resolver la problemática que se pueda presentarse en las intervenciones que lleven a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.
- f) Promover la adopción de los procesos, metodologías, e instrumentos técnicos, económicos, jurídicos, entre otros, para lograr la delimitación, el deslinde y la recuperación de los bienes de la nación objeto de la presente ley.
- g) Conformar equipos especializados para los procesos de delimitación de los planos inundables históricos, haciendo uso de métodos cartográficos, análisis de suelos y metodologías participativas.
- h) Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento ambiental y agrario de los bienes objeto de la presente ley.
- i) Presentar informes semestrales al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 8°.** El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales, ambientales y agrarias en los procesos de ordenamiento ambiental y agrario de que trata la presente ley. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine algunas de las entidades cabeza del sector agricultura, ambiente o planeación nacional. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos nuevos y modernos.



**Artículo 9°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas:

Aida Avella Esquivel      Janet Quiroga  
AIDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora Pacto Histórico - Unión Patriótica

Amalia Cruz López      Juan A. M. Alvarado

Catalina      Glaura Flórez

Alfonso      Armando Ríos  
Armando Ríos

Armando Ríos

\_\_\_\_\_

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 05 del mes Marzo del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 241 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Aida Avella, Jhinel Quiroga, Clara López, Gloria Tóñez,

Aida Quilque, Omar Restrepo, Catalina Pérez; H.R. Gabriel Becerra.

  
SECRETARIO GENERAL