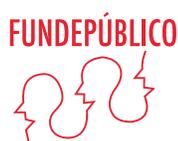
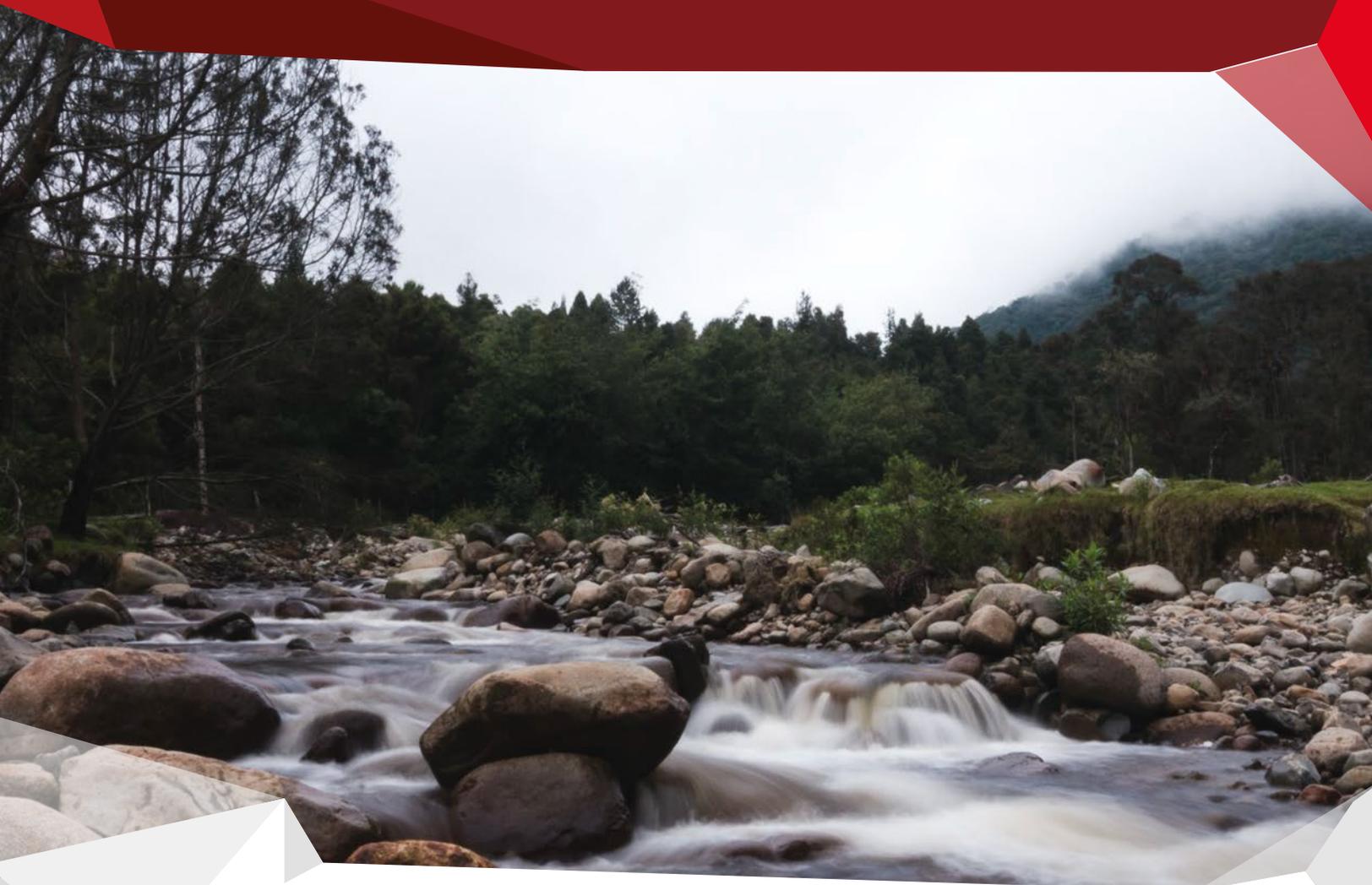


# Guía práctica: consideraciones jurídicas sobre la tenencia de tierras frente a los mercados ambientales en Colombia



Financiado por:  
**MacArthur**  
Foundation

Con apoyo de:



MARIO SANTO DOMINGO  
Por el Desarrollo Social de Colombia





**Guía práctica: consideraciones jurídicas  
sobre la tenencia de tierras frente a  
los mercados ambientales**  
en Colombia

Bogotá D.C., 2017



## Guía práctica: consideraciones jurídicas sobre la tenencia de tierras frente a los mercados ambientales en Colombia

© Fundepúblico, Fondo Acción y Wildlife Conservation Society

ISBN digital: 978-958-56423-3-1

ISBN impreso: 978-958-56423-4-8

### Autores

Eduardo del Valle Mora  
Mariana Sarmiento  
Juan Pablo del Valle Mora  
Alexis López  
Natalia Abello

### Fotografía portada

David Rugeles - Fondo Acción

### Cítese como

Fundepúblico. 2017. Guía práctica: consideraciones jurídicas sobre la tenencia de tierras frente a los mercados ambientales en Colombia. Bogotá, D.C. 73 páginas.

### Equipo de proyecto

#### Fondo Acción

José Luis Gómez R.  
DIRECTOR EJECUTIVO  
Natalia Arango Vélez  
DIRECTORA TÉCNICA  
Luisa Fernanda Lema Vélez  
COORDINADORA DE POLÍTICA PÚBLICA  
Jovan Cifuentes Garzón  
ASISTENTE CONTABLE  
Daniela Morales Cabral  
ESPECIALISTA EN POLÍTICA PÚBLICA  
Tatiana Núñez Suárez  
GERENTE AMBIENTAL  
Natalia Borrero  
COORDINADORA DE COMUNICACIONES  
Juan Pablo Daza Pulido  
ÁREA DE COMUNICACIONES

#### Fundepúblico

Mariana Sarmiento Aparicio  
DIRECTORA DE PROGRAMAS AMBIENTALES  
Ricardo Alexis López Gallego  
INVESTIGADOR

#### Wildlife Conservation Society

Padu Franco Creutzberg  
DIRECTOR WCS COLOMBIA  
Germán Forero Medina  
DIRECTOR (E) WCS COLOMBIA  
Johanna Gutiérrez  
GERENTE DE NEGOCIOS Y BIODIVERSIDAD  
Lucas Buitrago Garzón  
INVESTIGADOR

### Diseño y diagramación

El Bando Creativo



Financiado por:  
**MacArthur  
Foundation**

Con apoyo de:  FUNDACIÓN MARIO SANTO DOMINGO  
Por el Desarrollo Social de Colombia

# Contenido

<b>Presentación .....</b>	<b>5</b>
<b>Agradecimiento.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>Aproximación general a los mercados ambientales .....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción frente al derecho de bienes inmuebles .....</b>	<b>11</b>
Breve descripción de los tipos de inmuebles .....	14
Inmuebles del Estado.....	14
Inmuebles privados.....	18
Inmuebles colectivos.....	20
Otras figuras e instrumentos asociados a la propiedad .....	23
Derechos de propiedad sobre inmuebles .....	31
<b>Mínimo Legal de Sostenibilidad (MLS)</b>	
<b>para los mercados ambientales .....</b>	<b>34</b>
Premisa general del Mínimo Legal de Sostenibilidad .....	34
El Mínimo Legal de Sostenibilidad (componentes) .....	35
Gestión ante la autoridad ambiental .....	36
Inmuebles .....	38
Viabilidad financiera de las APER.....	54
Monitoreo y control .....	54

<b>Debida diligencia: la revisión legal de los predios objeto de proyectos ambientales .....</b>	<b>55</b>
Primera etapa (debida diligencia expedita) .....	56
Segunda etapa (debida diligencia detallada).....	60
<b>Anexo. Diagnóstico de la tenencia de la tierra .....</b>	<b>64</b>
Estado de la tenencia según el tipo de predio/inmueble .....	64
Inmuebles del Estado.....	64
Inmuebles de propiedad privada.....	66
Tierras colectivas.....	66
Estadísticas de otras figuras e instrumentos frente a los tipos de inmuebles.....	67
El catastro.....	70
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>71</b>
Normas .....	71
Otras fuentes .....	72
Bibliografía.....	73

## Presentación

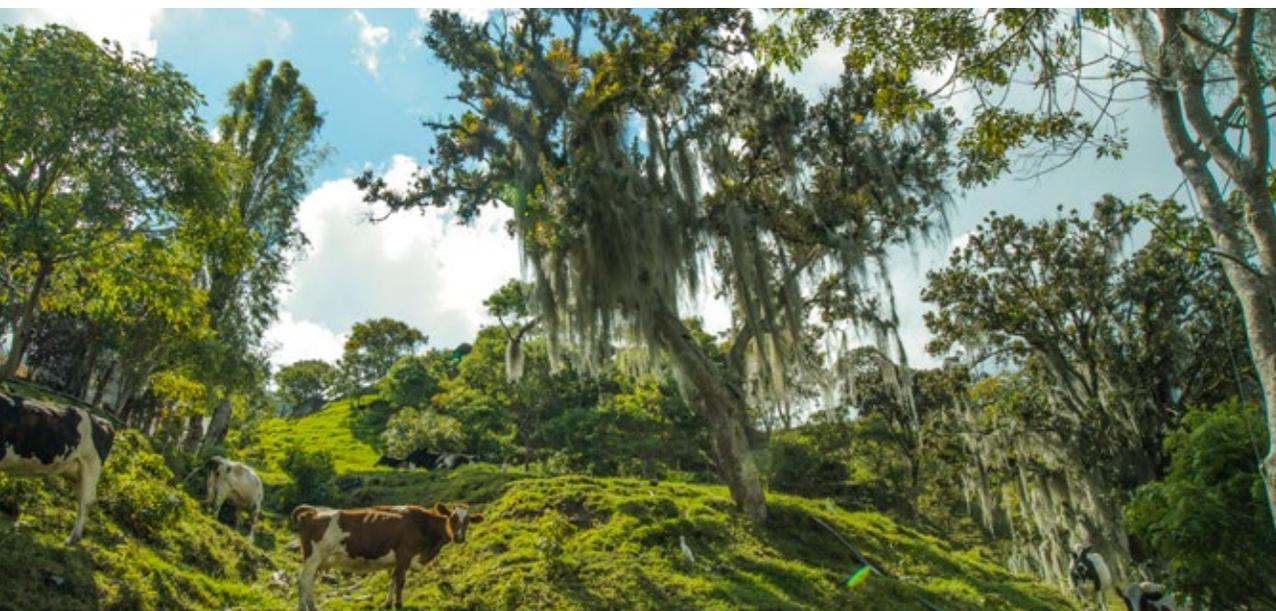
**E**n los últimos años, el país ha concentrado sus esfuerzos en desarrollos normativos, iniciativas y proyectos que permitan la consolidación de los mercados ambientales. Estos mercados tienen como característica la producción de bienes y servicios destinados a la gestión y la protección del medio ambiente, con el fin de conseguir soluciones a los retos presentados por el deterioro medio ambiental, el cambio climático, la contaminación hídrica, entre otros aspectos. Adicional al beneficio ambiental, estos mercados tienen el gran potencial de convertirse en una fuente de desarrollo rural.

No obstante, para generar mercados ambientales que se traduzcan en soluciones duraderas y sostenibles, es necesario tener claridad sobre las implicaciones de las distintas formas de tenencia en la titularidad de los predios que son objeto de las transacciones. No tener dicha claridad resulta en una situación problemática para los esquemas que hacen parte de estos mercados, dado que se genera un interrogante sobre la responsabilidad de llevar a cabo las acciones propias de dichos esquemas (conservación, restauración, vigilancia, etc.), así como la permanencia y la sostenibilidad de las mismas. Esta situación supone un reto importante para el país en materia de titulación, formalización, restitución y, en general, la regularización de la propiedad de

las tierras. Al respecto, se estima que casi la mitad de los predios rurales inscritos en el catastro no tiene títulos ciertos. Esto significa que 1,5 millones de predios rurales son poseídos bajo modalidades precarias como ocupación de baldíos o de predios ajenos, herencias no repartidas legalmente y títulos no registrados (Incoder, 2014).

Lo anterior es particularmente relevante en un contexto de política pública en donde el país está realizando unos avances significativos en esta materia. Dentro de estos se destacan el Decreto 2099 de 2016, sobre la inversión forzosa de no menos del 1%; el Decreto 870 de 2017, el cual establece las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación; así como con el documento Conpes 3886 *Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz*. Por último, se tiene la Resolución 470 de 2017, que crea el programa Bosques de Paz y tiene como objetivo integrar la conservación de la biodiversidad con proyectos productivos; y la Resolución 1051 de 2017 que reglamenta los Bancos de Hábitat como mecanismos para canalizar esfuerzos del mercado voluntario y obligatorio que estén dirigidos a garantizar la conservación a través de acciones de preservación, restauración, uso sostenible de ecosistemas y su biodiversidad.

En este escenario se presenta el documento *Guía práctica: consideraciones jurídicas sobre la tenencia de tierras frente a los mercados ambientales en Colombia*; un instrumento de consulta en torno a proyectos que involucren predios que sean objeto de transacción. De esta forma, se pretende atender la creciente demanda suscitada por los mercados ambientales, así como superar algunas de las dificultades que actualmente se presentan en la implementación de esquemas tipo PSA, compensaciones ambientales e inversiones destinadas a la conservación del recurso hídrico. Este trabajo hace parte del proyecto “Fortalecimiento de las estructuras legales, financieras y de gestión de recursos naturales para acuerdos recíprocos de servicios ecosistémicos”, financiado por la Fundación MacArthur e implementado por Fundepúblico, Wildlife Conservación Society (WCS) y Fondo Acción.



© David Rugeles - Fondo Acción

## Agradecimiento

Los autores de la presente guía agradecen a las siguientes personas, quienes revisaron en detalle el borrador de este documento y cuyos aportes fueron fundamentales para la elaboración del mismo: Ángela María Amaya Arias, Jerónimo Rodríguez, Lina Sofía Cuenca Becerra, Luisa Fernanda Lerma Vélez, Daniela Morales Cabral, Lucas Garzón, Constanza Atuesta y Natalia Hernández.

# Introducción

**E**n Colombia los mercados ambientales gozan de un ambiente propicio para su desarrollo debido a la riqueza de su biodiversidad y de sus recursos hídricos. Estos mercados son aquellos en los cuales un comprador o potencial beneficiario de un servicio ambiental efectúa un pago a un propietario o administrador de un bien inmueble para mejorar las condiciones ambientales de un área específica, o con el fin de mantener o mejorar los servicios ambientales (ecosistémicos) que se derivan del mismo bien (Wunder 2006). Los mercados ambientales representan un sinnúmero de beneficios para las comunidades y para el país en general. De igual manera, estos mercados generan una gran oportunidad para personas naturales, jurídicas, comunidades y entidades gubernamentales, quienes podrían acceder a beneficios económicos, sociales y ambientales derivados de su implementación.

No obstante lo anterior, para que los diferentes actores interesados en los proyectos ambientales puedan participar de los beneficios derivados de estos mercados es necesario aclarar, entre otros asuntos, cuál es su relación jurídica con los predios que son objeto de las transacciones en el marco de los referidos mercados ambientales. De manera que resulta fundamental tener claro los riesgos jurídicos (además de los financieros y económicos) a los que están expuestos los diferentes agentes que participan en este tipo de proyectos ambientales<sup>1</sup>. Por ello, el lector podrá encontrar en esta guía unas pautas generales que le permitirán

identificar riesgos jurídicos asociados a los inmuebles, así como unas recomendaciones para poder administrar en debida forma los riesgos asociados a la tenencia de tierra de cara a los proyectos ambientales.

Bajo esta perspectiva, el objetivo de este documento es servir de guía para que sus lectores puedan identificar con mayor facilidad los posibles riesgos asociados a los inmuebles en los cuales planeen realizar y estructurar proyectos ambientales en el territorio colombiano. Por supuesto que este documento no pretende convertirse en una disertación jurídica propia de textos de derecho civil, ni pretende ahondar conceptualmente en los debates naturales respecto del manejo jurídico y la titularidad de la propiedad y tenencia en el país, sino que busca ser un manual de fácil acceso para abogados y no abogados que tengan interés en conocer los riesgos asociados a la tenencia de la tierra en el marco de los proyectos ambientales, de manera que en cada caso en concreto puedan determinar la mejor forma de administrar los riesgos que sean identificados en cada uno de sus proyectos, a la luz de las sugerencias que se presentan en este documento.

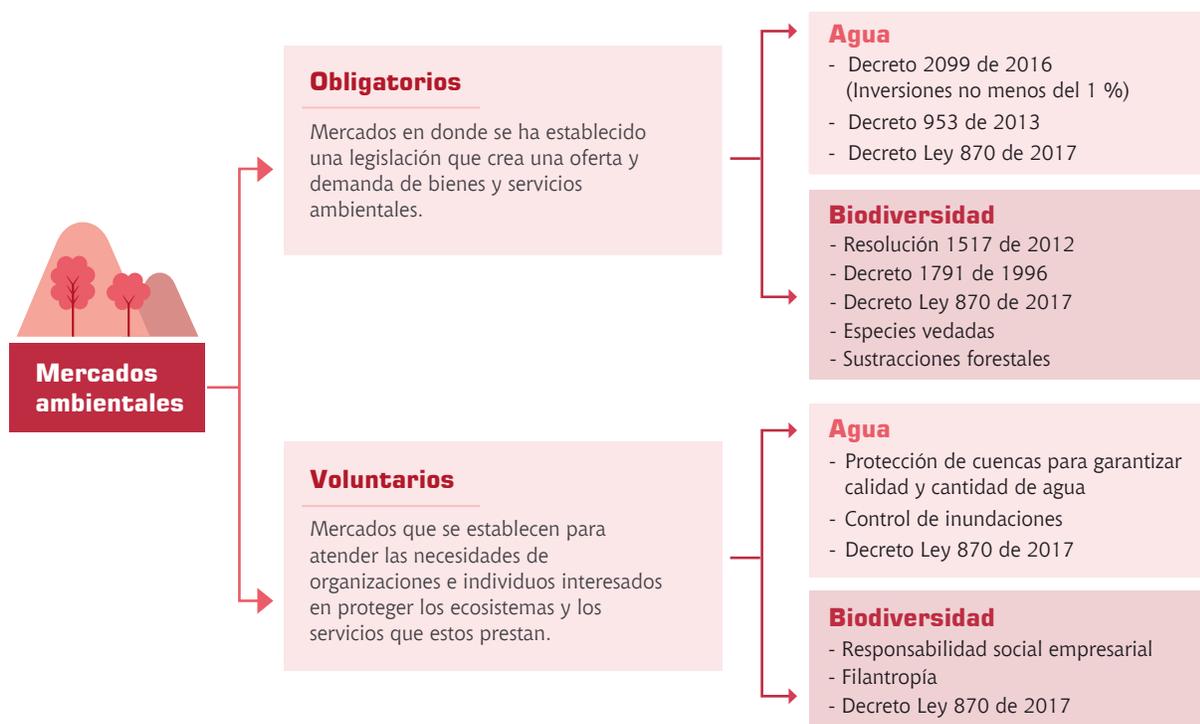
---

1 Se aclara que en todos los apartados del presente documento en el que nos refiramos a “proyecto ambiental” hacemos referencia a los diferentes proyectos en torno a los mercados ambientales (ej. compensaciones ambientales voluntarias, compensaciones ambientales obligatorias, inversiones forzadas, etc.).

# Aproximación general a los mercados ambientales

Los mercados ambientales usualmente se clasifican según los recursos naturales involucrados, como en el caso del agua y la biodiversidad, o según uno de dos (2) tipos de pago: (i) obligatorio o (ii) voluntario, tal como se

presenta en la Figura 1. En ambos casos el resultado es una canalización de los recursos económicos y técnicos del sector público y/o privado para beneficiar al medio ambiente e impulsar el desarrollo sostenible de las comunidades.



Fuentes: Fondo Acción, Fundepúblico y WCS, 2016. *Mercados ambientales emergentes en Colombia*.

Nota: El Decreto 2099 de 2016, el Decreto 1791 de 1996 y el Decreto 953 de 2012 se encuentran compilados en el Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente [DUR] Ambiente).

En cada uno de estos mercados participa una serie de actores que cumplen con ciertos roles, los cuales se mencionan a continuación:

- ▼ Proveedor (vendedor) del servicio ambiental. Es un propietario, tenedor o poseedor de un predio o terreno que, por medio de una actividad o uso del suelo, provee, mantiene o aumenta un servicio ambiental generado por los ecosistemas ubicados en su predio.
- ▼ Comprador (demandante) del servicio ambiental. Es una persona natural o jurídica, pública o privada, que paga a un proveedor por una actividad o uso del suelo, que genera la conservación y el aumento de un servicio ambiental del que se beneficia directa o indirectamente.
- ▼ Intermediario (facilitador). Es una persona u organización que facilita las transacciones entre los proveedores y los compradores de los bienes y servicios ambientales. Normalmente, estos intermediarios cumplen la tarea de estructurar el mecanismo para facilitar las transacciones.
- ▼ Acreditador (verificador). Generalmente es una persona jurídica, pública o privada que se encarga de verificar que los bienes y servicios ambientales involucrados sean provistos, conservados y aumentados, según lo concertado entre proveedores y compradores.
- ▼ Regulador. Persona jurídica, pública o privada que establece las condiciones bajo las cuales se pueden realizar las transacciones. El rol de regulador y acreditador pueden caer en la misma persona.

La interacción entre estos actores implica relaciones jurídicas basadas en las condiciones propias en las que se encuentren los inmuebles en los que se desarrollan los proyectos ambientales; dichas relaciones se ven enmarcadas no solo por las limitaciones de uso de los inmuebles, sino también por los derechos que se tienen sobre estos. Por tal motivo, se requiere tener claridad sobre los interlocutores y titulares (o derechos sobre los predios) y

## La interacción entre los actores de los mercados ambientales implica relaciones jurídicas basadas en las condiciones propias en las que se encuentren los inmuebles donde se desarrollan los proyectos ambientales.

sobre las restricciones o limitaciones al derecho de propiedad en virtud de la función ecológica de la misma, establecida en la Constitución Política. Nótese que este tema fue tratado sucintamente en la publicación *Mercados ambientales emergentes en Colombia* (2016), en la que se concluyó que la ausencia de claridad respecto de los derechos reales que se derivan de los predios resulta ser una situación problemática para los proyectos ambientales, dado que se restringe la oferta de áreas y de actores que podrían ser oferentes de bienes y servicios en el marco de dichos proyectos ambientales.

De igual forma, las dificultades relacionadas con los **derechos reales** asociados a los predios<sup>2</sup>, así como los riesgos que puedan estar asociados a los **atributos propios del derecho de propiedad**<sup>3</sup> pueden llevar a un aumento significativo de los

2 Son derechos reales los que se tienen sobre una cosa sin respecto a determinada persona, como por ejemplo, el derecho real de dominio, el de herencia, los de usufructo, los de uso o habitación, los de servidumbres activas, los de prenda y los de hipoteca.

3 En términos de la Corte Constitucional los atributos de la propiedad son: "(i) el **ius utendi**, que consiste en la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir; (ii) el **ius fruendi o fructus**, que es la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación; y (iii) el **derecho de disposición**, consistente en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien". Sentencia C-133 de 2009, M. P. Jaime Araujo Rentería.

costos transaccionales<sup>4</sup>, puesto que en la medida en que se avanza en la determinación de la titularidad de dichos derechos y se realiza la búsqueda de inmuebles con condiciones jurídicas adecuadas, se termina reduciendo la oferta de posibles compradores de servicios ambientales ante la existencia de diferentes derechos reales, como ante la distribución de los atributos de los derechos de propiedad en cabeza de varias personas como ocurre, por ejemplo, en el caso de los usufructos, situaciones que afectan la disponibilidad de los predios ante la existencia de diversos riesgos asociados a los inmuebles como se explicará en este documento. Como principales causas de esta problemática se tienen, entre otros, los siguientes aspectos: i) la falta de claridad sobre la titularidad de los derechos reales sobre los inmuebles; ii) la inseguridad jurídica asociada al tema de tierras en relación con el uso del suelo, restricciones a la propiedad y discusiones frente a la titularidad de la misma; y, iii) los conflictos por el uso del suelo (Fondo Acción, Fundepúblico y WCS, 2016).

Fundamentado en los resultados identificados en el estudio de *Mercados Ambientales Emergentes en Colombia*, se hizo necesario contar con una guía práctica que presente los aspectos más significativos de la problemática asociada a los tipos de propiedad, así como su efecto en el desarrollo de los mercados ambientales en el país de cara a los riesgos jurídicos asociados a los inmuebles en los que se llevan a cabo los proyectos ambientales. Con este fin, se realizará inicialmente una breve explicación conceptual y teórica sobre los tipos de propiedad en Colombia, para hacer un especial énfasis en los aspectos que inciden en el diseño y la implementación de proyectos en el marco de los mercados ambientales. Posteriormente, se formulará una serie de recomendaciones para enfrentar los desafíos sobre la tenencia y la propiedad de los inmuebles en el marco de los mercados ambientales al momento de realizar la verificación de la situación jurídica de los predios (la que denominaremos Debida Diligencia Legal). Es importante aclarar que este documento busca dar pistas sobre los riesgos que pueden estar asociados a los predios objeto de

proyectos ambientales, así como señalar cuáles son los documentos (y elementos probatorios) básicos que deben ser considerados en el marco de una Debida Diligencia Legal. De manera que el diseño y la estructuración legal de cada proyecto dependerán de los resultados del proceso de Debida Diligencia Legal, así como de los riesgos que hayan sido identificados en dicho proceso, de forma que la estructuración y el diseño legal de los proyectos ambientales no hacen parte de la presente guía.

Es necesario reiterar que el presente documento no pretende ser un resumen del régimen jurídico de los bienes inmuebles en el país, como tampoco representar algún tipo de asesoría jurídica sobre el manejo de inmuebles en los proyectos vinculados a los mercados ambientales en Colombia. Este documento únicamente aspira ser una guía de consulta que oriente a las personas interesadas en adelantar proyectos relacionados con mercados ambientales en Colombia, de manera que se sensibilicen con los principales riesgos, retos y desafíos que representan los títulos de propiedad, y las relaciones, derechos y obligaciones asociadas a los diferentes tipos de propiedad en el país. Con el presente documento esperamos contribuir a la consolidación de mercados ambientales duraderos que se reflejen en territorios más sostenibles y resilientes de forma que generen beneficios para todas las partes involucradas.

---

4 Ejemplos de estos costos transaccionales son: (i) costos en la obtención de información relativos a los predios, tanto técnica como legal y/o social (estudios de títulos, levantamiento de línea base ambiental y social de los predios), (ii) costos negociaciones, establecimiento y formalización de términos contractuales con tenedores, poseedores o propietarios de tierras, (iii) costos administrativos y exigencia de disponibilidad de tiempo por parte de quien gestiona el proyecto, (iv) tiempos en la validación de la compensación por parte de la autoridad ambiental, (v) costos de obtención, mantenimiento y control de instrumentos de gestión, control y manejo ambiental tales como concesiones de agua, perforación de pozos subterráneos, permisos de vertimientos, (vi) costos requeridos para el relacionamiento y socialización del proyecto de compensación con partes interesadas – *stakeholders*, (viii) costos de escrituras públicas y derechos notariales, entre otros.

# Introducción frente al derecho de bienes inmuebles

Lo primero que debemos señalar es que el concepto de bien inmueble tiene sus raíces en el derecho civil colombiano. Así las cosas, siguiendo al profesor Luis Guillermo Velázquez, encontramos que para identificar el concepto o noción legal de bien inmueble requerimos compaginar lo dispuesto en los artículos 656, 657 y 658 del Código Civil Colombiano (Velázquez, 12). En este sentido, serían bienes inmuebles aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro, o que pudiéndose trasladar –por una ficción jurídica– se consideran como bienes inmuebles a pesar de su naturaleza de bien mueble. En este sentido, una primera clasificación que podemos encontrar en la doctrina es la de bienes inmuebles por su naturaleza, bienes inmuebles por adhesión, bienes inmuebles por destinación y bienes inmuebles por el objeto sobre el cual recae el derecho.

Ahora bien, para el caso de los proyectos ambientales asumiremos una única definición general para todos los tipos de inmuebles antes referidos y, por lo tanto, optaremos por tener una clasificación del tipo de inmueble no en razón a su naturaleza jurídica basada en su condición física, sino que asumiremos el análisis de los tipos de propiedad en razón a quien ostenta el derecho de dominio respecto de los inmuebles. Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que existen tantas clasificaciones de tipos de bienes inmuebles como autores hay<sup>5</sup>. Es importante precisar que las clasificaciones sobre los tipos de inmuebles no solo son variadas en la doctrina, sino que también hay diferentes normas jurídicas que hacen referencia a otro tipo de clasificación, por ejemplo, el Código Nacional de Policía

**Una primera clasificación que podemos encontrar en la doctrina es la de bienes inmuebles por su naturaleza, bienes inmuebles por adhesión, bienes inmuebles por destinación y bienes inmuebles por el objeto sobre el cual recae el derecho.**

en el artículo 77 creó una nueva clasificación de bienes, la cual se divide en cinco (5) categorías a saber: (i) bienes inmuebles de particulares, (ii) bienes fiscales, (iii) bienes de uso público, (iv) bienes de utilidad pública o interés social, y (v) bienes destinados a la prestación de servicios públicos.

5 Para analizar diferentes categorías de clasificación de tipos de bienes inmuebles se puede consultar, entre otros, Alessandri Rodríguez, A. y Somarriva Undurraga, M. (1982) *Los bienes y los derechos reales*. 1.ª ed. Santiago: Imprenta Universal / Arteaga Carvajal, J. (1994). *De los bienes y su dominio*. 1.ª ed. Medellín: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario / Velásquez Jaramillo, L. (2008). *Bienes*. 11.ª ed. Medellín: Librería Jurídica Comlibros Ltda. / Ochoa Carvajal, R. (2011). *Bienes*. 7.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Temis S. A. / Flórez Roncancio, J. (2012). *Derecho civil bienes*. 1.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Temis S. A. / Ternera Barrios, F. (2014). *Bienes*. 3.ª ed. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / Medina Pabón, J. (2016). *Derecho civil: bienes, derechos reales*. 1.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario / Arévalo Guerrero, I. H. (2014) *El estudio de títulos, el precedente jurisprudencial*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / Valencia Zea, A. (2001) *Derecho civil, derechos reales*. Bogotá: Temis S. A.

Así las cosas, procedemos a analizar los tipos de bienes inmuebles de cara a quien actúa como su propietario, es decir, respecto de quien ostenta los diferentes atributos propios del derecho de dominio. En este orden de ideas, debemos señalar que en términos generales y de acuerdo con la doctrina mayoritaria se podrían distinguir dos posiciones frente a los tipos de propiedad de cara a quien ostenta el dominio sobre los respectivos bienes inmuebles. Una primera posición sugiere que existen dos tipos de propiedades a saber: la pública y la privada, esta última se dividiría entre individual y colectiva. Una segunda posición considera que en el país existen tres tipos de propiedad: la estatal, la privada y la colectiva.

Entendiendo que se trata de una discusión semántica en la que se reconocen los tres tipos de propiedad, más allá de cómo se clasifican, para efectos del presente documento se adoptará la segunda posición en la medida en que la propiedad individual está regida fundamentalmente en el Código Civil Colombiano, y la propiedad colectiva está regida por normas especiales como la Ley 70 de 1993. Adicionalmente, bajo esta segunda posición se debe tener en cuenta que la propiedad privada puede ser individual o comunitaria, en cuyo caso la colectividad no necesariamente está asociada a una comunidad étnica, sino que está asociada al hecho de que varias personas naturales o jurídicas actúan como comuneros y como dueños de un mismo inmueble de manera colectiva o comunitaria.

**Una primera posición sugiere que existen dos tipos de propiedades a saber: la pública y la privada, esta última se dividiría entre individual y colectiva. Una segunda posición considera que en el país existen tres tipos de propiedad: la estatal, la privada y la colectiva.**

Teniendo en cuenta lo anterior, tratándose de propiedad estatal se podrían encontrar tres tipos de inmuebles a saber: (a) bienes inmuebles de uso público, (b) bienes inmuebles fiscales propiamente dichos, y (c) bienes inmuebles fiscales adjudicables, dentro de los cuales se incluyen los bienes inmuebles de naturaleza baldía (ONU, 2005).

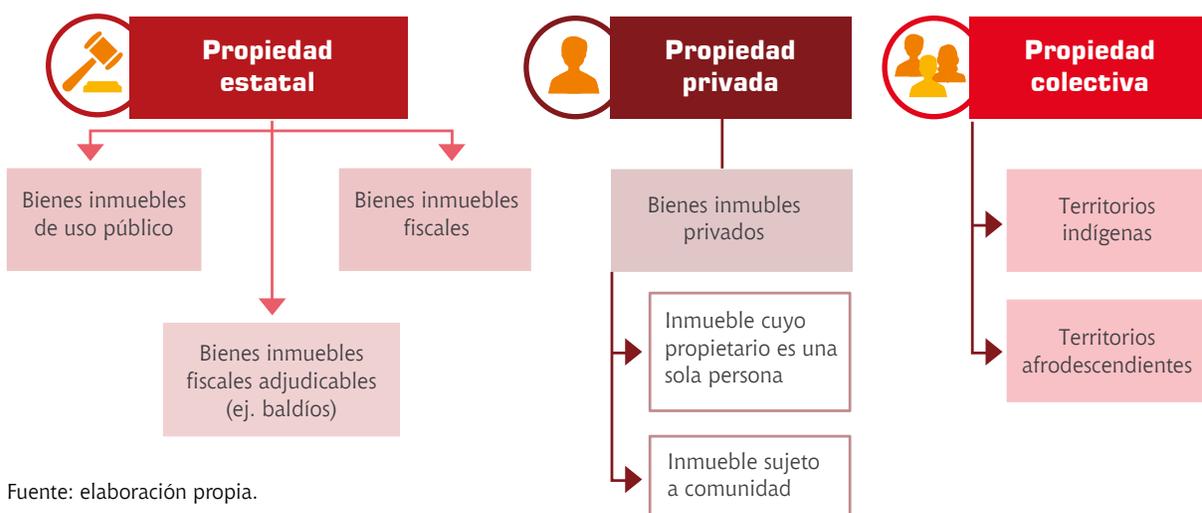
En el caso de la propiedad privada, se trata de bienes inmuebles respecto de los cuales el propietario de los mismos goza de los tres atributos del derecho de dominio a saber: (a) uso, (b) goce y (c) disposición. En cualquier caso, los bienes privados (como cualquier otro bien inmueble) están sujetos a la función social y ecológica de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia. Por lo tanto, de conformidad con el principio de legalidad establecido en el artículo 6 de la Constitución Política y en concordancia con el referido artículo 58, los particulares pueden realizar todas las actividades que deseen respecto de sus inmuebles siempre y cuando no desconozcan derechos ajenos, derechos colectivos y/o las restricciones ambientales y urbanísticas que con relación a dichos predios puedan existir.

Finalmente, en el caso de los predios de propiedad colectiva estos se caracterizan por tratarse de inmuebles cuya posesión y propiedad no está en cabeza de una única persona natural o jurídica, sino que están en cabeza de una colectividad determinada, por lo general, una comunidad afrodescendiente constituida como consejo comunitario o una comunidad indígena constituida como resguardo<sup>6</sup>.

---

6 Es importante precisar que el concepto de territorio indígena al que hacemos referencia no está vinculado al concepto de territorio indígena como entidad territorial en el marco del artículo 286 de la Constitución Política, sino que está asociado al espacio geográfico en el que hacen presencia y conviven las comunidades indígenas. Por supuesto que aquí hay todo un debate sobre la extensión del territorio indígena, pues, como se puede evidenciar en el caso de la línea negra, el territorio va más allá de la presencia física y el control territorial de un espacio geográfico, además, se extiende hasta los lugares de culto o sagrados de las comunidades.

**Figura 2.** Clasificación de tipos de tierra existente en el país



Fuente: elaboración propia.

**Al momento de tomar las acciones para aprovechar un bien o servicio ambiental se deberán adoptar enfoques y características diferentes.**

Bajo este marco, se expone a continuación una descripción de los tipos de inmuebles que presentan mayor potencial para el desarrollo de los mercados ambientales y sus principales características. La importancia de considerar esta clasificación en las iniciativas ligadas a los mercados ambientales radica en que los actores que hacen presencia en estos predios tienen características particulares desde el punto de vista socioeconómico y legal. Estas características permiten diferenciar el alcance de las iniciativas de los mercados ambientales, además de poder dirigir estrategias específicas para cada tipo de propiedad.

De acuerdo con lo anterior, al momento de tomar las acciones para aprovechar un bien o servicio ambiental se deberán adoptar enfoques y características diferentes dependiendo de si el proyecto ambiental está dirigido, por ejemplo, a territorios colectivos, o si, por el contrario, se desarrollará en predios de propiedad privada en donde no habrá lugar a elementos como la consulta previa, asuntos de arraigo cultural y relación con la tierra, manejo jurídico del proyecto, entre otros asuntos relevantes.

**Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto**

Bienes Inmuebles	
<b>Corte</b>	Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil
<b>Referencia</b>	Dieciséis (16) de septiembre de 2011, Ref.: 19001-3103-003-2005-00058-01
<b>Magistrado ponente</b>	Arturo Solarte Rodríguez
<b>Definición</b>	
<p><i>En tal supuesto –el de los bienes inmuebles–, la tierra, como tal, es decir, el suelo mismo, es “la cosa que los produce” y los vegetales que nazcan (yerbas, plantas, árboles), así como lo que estos produzcan (frutas, flores, semillas, hojas, etc.), son los frutos [...] Sobre el punto, indispensable es memorar que conforme el artículo 653 del Código Civil, “[l]os bienes consisten en cosas corporales e incorpóras” y que, de acuerdo con el artículo 654 ibidem, “[l]as cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles”. Ahora bien, de conformidad con los artículos 656 y 657 de la misma obra, las cosas que adhieren permanentemente a los bienes raíces, “como los edificios o los árboles”, se consideran inmuebles.</i></p>	

## Breve descripción de los tipos de inmuebles

### Inmuebles del Estado

En primera medida, es necesario señalar que a consideración de la Corte Constitucional existen diferentes tipos de bienes del Estado, tales como: los bienes fiscales propiamente dichos, los bienes de uso público y los bienes fiscales adjudicables (Sentencia C-595 de 1995). A su turno, el artículo 63 de la Constitución Política reconoce que los bienes de uso público, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, los parques naturales, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

#### Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto

Bien inmueble fiscal adjudicable	
<b>Corte</b>	Corte Constitucional
<b>Referencia</b>	C-595 de 1995
<b>Magistrado Ponente</b>	Carlos Gaviria Díaz
<b>Definición</b>	
1. <i>Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.</i>	
2. <i>Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes.</i>	
3. <i>Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.</i>	

De igual forma, el artículo 674 del Código Civil Colombiano denomina como “*bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República*”. Ahora bien, este tipo de inmuebles suelen dividirse en bienes inmuebles de uso público y en bienes inmuebles fiscales. Los primeros están reconocidos en el referido artículo 674 del Código Civil en donde los mismos se caracterizan porque su “*uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio*”. Los segundos se caracterizan por cuanto su “*uso no pertenece generalmente a los habitantes, y se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales*”, de manera que estos últimos están vinculados a las diferentes entidades del Estado y son utilizados para la prestación del servicio público respectivo.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que los bienes fiscales se dividen en bienes fiscales propiamente dichos, y bienes fiscales adjudicables. Dentro de esta segunda categoría es que se ubican los bienes inmuebles baldíos<sup>7</sup>.

Las principales características de este tipo de bienes inmuebles, de naturaleza pública o estatal, son las siguientes:

<sup>7</sup> Para mayor información sobre estas clasificaciones se puede consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional C-595 de 1995, C-536 de 1997, C-255 de 2012 y T-488 de 2014.

## Inmuebles de uso público

Son los predios de uso público usados por los habitantes dentro del territorio colombiano en conformidad con las disposiciones y restricciones legales aplicables; por ejemplo: las calles, plazas, puentes, carreteras, playas, tierras submarinas y aguas marítimas. En esta categoría se incluyen también los predios en los que se encuentran elementos propios del patrimonio cultural y arqueológico, los cuales comprenden bienes y sitios culturales que representan aspectos de la nacionalidad colombiana.

En relación con este tipo de inmuebles de naturaleza estatal, la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-183 de 2003 que “*los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio*”.

De igual forma, el Consejo de Estado en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz<sup>8</sup>, señaló como características de los bienes de uso público, las siguientes:

- ▼ El titular del derecho de dominio es el Estado, representado por las respectivas entidades públicas que ejercen facultades especiales de administración, protección, control y de policía,
- ▼ se encuentran determinados por la Constitución o por la ley,
- ▼ son bienes de dominio público que se caracterizan por su afectación a una finalidad pública, porque su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, y
- ▼ están sujetos a un régimen jurídico en virtud del cual gozan de privilegios tales como la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, que los colocan por fuera del comercio”.

Por lo tanto, cualquier persona que pretenda ser el “dueño” o “poseedor” de estos predios se reputará como un ocupante y, por ende, no tendrá derecho a reclamar ningún tipo de reconocimiento

frente a la propiedad, uso, goce y disposición de este tipo de inmuebles. De acuerdo con esto, para cualquier proyecto en el marco de los mercados ambientales respecto a un inmueble de uso público, deberá verificarse cuál es la entidad pública encargada de velar por la administración de este tipo de inmuebles con el fin de poder validar la posibilidad de llevar a cabo un proyecto de estas condiciones en este tipo de predios como, por ejemplo, en el caso de los lagos, lagunas, humedales y pantanos en los que se busque implementar acciones de restauración ambiental.

### Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto

Bien inmueble de uso público	
<b>Corte</b>	Consejo de Estado, Sección Primera
<b>Referencia</b>	Sentencia del 12 de octubre de 2000, Radicado 6107
<b>Magistrado Ponente</b>	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
<b>Definición</b>	
<i>Bienes de Uso Público: Son aquellos que están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado como potestad económica y jurídica, pero él no los utiliza en su provecho, sino que están a disposición de los gobernados.</i>	
<i>Los artículos 674 y 678 del Código Civil, y 63 y 82 de la Carta Política, prescriben, en su orden, que los Bienes de Uso Público son aquellos cuyo uso lo tienen todos los habitantes del territorio, que el uso y goce de dichos bienes estará sujeto a las disposiciones de ese código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes, que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público.</i>	



8 Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejera Ponente Ligia López Díaz. 25000-23-24-000-2002-01503-01 (AP-01503).

## Bien inmueble de uso público

### Definición

Los bienes del Estado, según la clásica distinción de nuestro Código Civil se escinden entre los de uso público y los fiscales o patrimoniales. Ambos pertenecen a la Hacienda Pública y son de similar naturaleza, hallándose su diferencia en su destinación o manera de utilizarlos y en su régimen legal, como que en los primeros el uso pertenece a los habitantes del país y están a su servicio permanente (calles, plazas, puentes, caminos, ejidos, etcétera), mientras que los segundos (terrenos, edificios, granjas...) sirven al Estado como instrumentos materiales para la prestación de los servicios públicos, aunque pueden tomarse también como una especie de reserva patrimonial disponible para fines de utilidad común. Respecto de estos últimos, el Estado los posee y administra a la manera como lo hacen los particulares sobre los bienes de su propiedad, pero el régimen que los rige es de derecho público.

### Bienes fiscales propiamente dichos

Los bienes fiscales son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza u orden. El dominio de estos bienes corresponde al Estado, pero su uso generalmente no pertenece a los habitantes, de manera que el primero los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Dentro de este tipo de bienes se pueden encontrar, por ejemplo: terrenos, edificios, fincas o granjas.

En relación con este tipo de inmuebles de naturaleza estatal, la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-183 de 2003 que estos predios “se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas”. A su turno, el Consejo de Estado ha reconocido que la afectación de este tipo de inmuebles debe estar alineada con los principios y fines del Estado, de manera que su uso debe estar orientado a tales principios rectores constitucionales.

En este punto resulta interesante hacer referencia a la diferenciación que ha realizado el Consejo

de Estado en relación con las diferencias existentes entre los bienes públicos y los bienes fiscales. Sobre el particular se han identificado dos grandes diferencias: por un lado, la manera como se ejerce el dominio y, por otro, el uso que de los bienes inmuebles puede hacer la comunidad. En relación con la manera como se ejerce el dominio, el alto tribunal ha señalado que en “los bienes de uso público el Estado protege, vigila y reglamenta su uso y no pueden constituirse sobre ellos actos jurídicos que impliquen la limitación a su uso y disfrute por parte de los ciudadanos, como su venta o arrendamiento; y, por el contrario, con los bienes patrimoniales o fiscales, el Estado tiene una propiedad similar a la que ostentan los particulares, es decir, cuenta con todas las características de un derecho real: su titular puede usar la cosa, percibir sus frutos y disponer de la misma”<sup>9</sup>. En relación con el uso de los bienes inmuebles, el Consejo de Estado ha reconocido que “los bienes de uso público cuentan con una destinación común, su finalidad principal es que los ciudadanos puedan usarlos, en tanto los bienes conserven esa calidad. La utilización de los bienes fiscales es generalmente excluyente y no involucra a la comunidad. En ellos, el Estado procura el desarrollo de sus funciones y la prestación de los servicios públicos”<sup>10</sup>. Asimismo, el Consejo de Estado aclaró que “a pesar de ser reservados o excluyentes, en ocasiones su finalidad puede significar a que la comunidad los utilice, sin que ello implique una mutación en su naturaleza de bien fiscal”<sup>11</sup>.

De acuerdo con lo anterior, cualquier proyecto en el marco de los mercados ambientales requerirá de la autorización previa y por escrito por parte de la entidad que administra el bien inmueble fiscal, en cuyo caso se deberá demostrar que el uso que se dará al inmueble está asociado a los fines y principios del Estado como servir a la comunidad, promover la prosperidad general, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

9 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 22 de abril de 2004. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

**En Colombia este tipo de inmuebles se regulan fundamentalmente por la Ley 160 de 1994 por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.**

**Anotación jurisprudencial –  
puntualización de concepto**

<b>Bien inmueble fiscal</b>	
<b>Corte</b>	Corte Constitucional
<b>Referencia</b>	C-536 de 1997
<b>Magistrado Ponente</b>	Antonio Barrera Carbonel
<b>Definición</b>	<p><i>Los bienes fiscales o bienes de la Nación, son igualmente bienes públicos, pero su uso “no pertenece generalmente a los habitantes” (C.C. art. 674, inc. 3).</i></p> <p><i>Dentro de la clasificación de los bienes fiscales se comprende, tanto los bienes afectos a un servicio, actividad o finalidad públicos como aquellos que no tienen dicha afectación. En este sentido se habla de: los bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público, afectos o no a dichas finalidades, y sobre los cuales estas ejercitan un dominio igual al que ejercitan los particulares respecto de sus propios bienes, y los bienes fiscales adjudicables, entendidos, según las voces del artículo 675 del C.C., como “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, (de la Nación), carecen de otro dueño”, concepción que reitera el Código Fiscal (Ley 110 de 1912).</i></p>

**Inmuebles fiscales adjudicables –  
El caso de los bienes inmuebles baldíos**

El Código Civil Colombiano define en el artículo 675 a los inmuebles baldíos como todas las tierras que están situadas dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño. Asimismo, hoy en día debemos señalar que dichos inmuebles al carecer de dueño son administrados por el Incoder en liquidación y/o la Agencia Nacional de Tierras. Si bien estos bienes no tienen dueño, ha de entenderse que carecen de un dueño diferente a la Nación, de ahí que sea el Estado Colombiano el que administra y adjudica dichos predios. Los bienes baldíos son imprescriptibles e inembargables. Estos inmuebles se consideran bienes inmuebles fiscales adjudicables en razón a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley<sup>12</sup>.

En Colombia este tipo de inmuebles se regulan fundamentalmente por la Ley 160 de 1994 por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. En el artículo 65 de esta Ley se establece que el modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente, en este caso el Incoder en liquidación y/o la Agencia Nacional de Tierras, mediante el cual se realiza la respectiva adjudicación<sup>13</sup>.

De igual forma, el referido artículo 165 de la Ley 160 de 1994 reconoce que los ocupantes de predios baldíos, por el solo hecho de serlo, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado solo existe una mera expectativa, de manera que la ocupación de baldíos no representa ni garantiza un derecho de propiedad como tal al tratarse de bienes imprescriptibles e inembargables. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en sentencias como las identificadas con referencia C-595 de 1995, C-097 de 1996 y T-488 de 2014.

12 Arévalo Guerrero, I. H. (2014) *El estudio de títulos, el precedente jurisprudencial*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

13 Este modo de adquirir el derecho de dominio respecto de dichos bienes inmuebles es exclusivo para los baldíos, puesto que en el caso de los bienes de naturaleza privada, los modos de adquirir el dominio son variados como, por ejemplo, la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte o la prescripción adquisitiva de dominio.

**Es preciso señalar que en el caso de propiedad privada colectiva no se ampara ni se rige por las mismas condiciones de los inmuebles de propiedad colectiva de comunidades en los que se presentan los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.**

En esta medida, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en considerar que los inmuebles de naturaleza baldía se encuentran fuera del comercio y pertenecen a la Nación, que, a través de una entidad delegada, los conserva para su posterior adjudicación. Por lo tanto, cualquier proyecto en el marco de los mercados ambientales que se contemple realizar en este tipo de predios requerirá de la autorización previa por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces en la medida en que dicha entidad será la encargada de su administración<sup>14</sup>.

#### **Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto**

<b>Bien inmueble baldío</b>	
<b>Corte</b>	Corte Constitucional
<b>Referencia</b>	T-566 de 1992
<b>Magistrado Ponente</b>	Alejandro Martínez Caballero
<b>Definición</b>	
<p><i>Los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados “baldíos” y, mediante resolución administrativa de adjudicación del terreno a quien pretenda ser adjudicatario, el Estado le confiere apenas un derecho personal o crédito, no el derecho real de dominio.</i></p> <p><i>Se denomina bien baldío al terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño.</i></p>	

## **Inmuebles privados**

Los inmuebles de naturaleza privada corresponden a aquellos cuya titularidad está en cabeza de una o varias personas naturales o jurídicas. La condición de inmuebles faculta a su titular a usar, gozar, explotar y disponer del mismo, siempre y cuando a través de su uso se garantice la función social y ecológica de la propiedad la cual le es inherente, de forma que se sujeten a las normas que le son aplicables y, por ende, respeten las restricciones ambientales y/o urbanísticas que puedan recaer sobre dichos predios. Usualmente estos predios no presentan una subdivisión en otras categorías, a diferencia de los inmuebles estatales. Sin embargo, sí se pueden presentar diferentes tipos de relaciones jurídicas frente a este tipo de inmuebles, tal y como se explicará más adelante al hablar de la propiedad, la posesión y la tenencia. De igual forma, se explicarán los diferentes tipos de derechos reales que se puede tener respecto de los bienes inmuebles, tales como el derecho de dominio, el usufructo o las servidumbres.

De igual forma, como se señaló anteriormente, los inmuebles privados pueden estar en cabeza de una sola persona natural o jurídica, en cuyo caso se afirma que se trata de propiedad privada individual; o puede estar en cabeza de varias personas naturales y/o jurídicas, en cuyo caso se estaría frente a una propiedad privada de naturaleza colectiva. Es preciso señalar que en el caso de propiedad privada colectiva no se ampara ni se rige por las mismas condiciones de los inmuebles de propiedad colectiva de comunidades en los que se presentan los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. Es así que, para los titulares de propiedad privada colectiva, existen los mismos

<sup>14</sup> Sobre el particular, vale la pena llamar la atención sobre la modalidad de contratos de arrendamiento que suscribió en su momento el Incoder mediante el cual se garantizó a particulares que hicieren uso de ciertos bienes inmuebles a cambio del pago de un canon de arrendamiento. En este sentido, dichos precedentes pueden ser considerados como una alternativa para desarrollar proyectos ambientales en este tipo de inmuebles.



© David Rugeles - Fondo Acción

derechos que en los casos donde una persona natural y/o jurídica, de forma individual, es propietaria absoluta de un bien inmueble<sup>15</sup>.

En el caso de transacciones asociadas a mercados ambientales se requerirá verificar que se cuente con la respectiva autorización del propietario del inmueble (tales como contratos de mandato, contratos de cuentas en participación, contratos de comodato, contratos de arrendamiento, contratos de usufructo, entre otros) que permita desarrollar las actividades y acciones ambientales tendientes a la conservación, protección y restauración ambiental en el respectivo predio de propiedad privada. En este caso, será fundamental que haya claridad en los títulos, así como un análisis respecto de los riesgos legales a los que están expuestos estos predios y la forma como dichos riesgos podrían o no afectar el proyecto ambiental.

## Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto

### Bien inmueble privado individual

<b>Corte</b>	Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil
<b>Referencia</b>	Quince (15) de febrero de 2016, Exp: 11001-0203-000-2004-01022-00
<b>Magistrado Ponente</b>	Ariel Salazar Ramírez

#### Definición

*Entre las clasificaciones que nuestro sistema jurídico hace de los bienes, se encuentra la distinción entre bienes susceptibles de dominio particular y bienes de dominio o de uso público. Esta diferenciación se remonta al Derecho Romano, que distinguía entre cosas que pueden entrar al patrimonio privado y cosas por fuera de él.*

*Desde aquella época hasta nuestros días las cosas públicas han estado por fuera del régimen de la propiedad privada, siendo su titular el Estado.*

*Así lo dispone el artículo 102 de nuestra Constitución Política, a cuyo tenor: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación”. Y más adelante, el artículo 332 ibídem señala: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.*

<sup>15</sup> Es preciso indicar que existen ciertas reglas especiales aplicables al manejo de los bienes por parte de sus comuneros, las cuales se pueden identificar, entre otras normas, en los artículos 2322 y siguientes del Código Civil. De manera que, más allá de las reglas especiales aplicables a los comuneros, en su esencia el derecho de propiedad es materialmente igual al derecho de propiedad que tiene un individuo sobre una cosa.

## Bien inmueble privado de comuneros

<b>Corte</b>	Corte Constitucional
<b>Referencia</b>	C-791 de 2006
<b>Magistrada Ponente</b>	Clara Inés Vargas Hernández

### Definición

*Al respecto del cuasicontrato de comunidad, puede decirse que un mismo derecho pertenece a dos o más sujetos conjuntamente. En la verdadera comunidad, comunione pro indiviso, el derecho de cada comunero se extiende a toda y cada una de las partes de la cosa común... Hay comunidad o indivisión cuando varias personas tienen sobre la totalidad de una misma cosa y sobre cada una de sus partes derechos de idéntica naturaleza jurídica, o mejor, un solo derecho.*

## Inmuebles colectivos

De acuerdo con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 70 de 1993, los inmuebles colectivos son predios destinados para el uso colectivo por parte de un conjunto de personas que conviven en comunidad por pertenecer a una misma etnia o compartir costumbres o una identidad común en razón del espacio donde habitan. Teniendo en cuenta que se trata de predios destinados al uso colectivo, los mismos se consideran inalienables, imprescriptibles e inembargables. En estos inmuebles se desarrollan actividades sociales, económicas y culturales que hacen parte de la tradición de las comunidades que las habitan. Cabe destacar que estos inmuebles pueden ser destinados a la protección y conservación ambiental, fines que pueden hacer parte de una estrategia de desarrollo de mercados ambientales. Este tipo de propiedad es común en el caso de las comunidades indígenas, afrodescendientes y raizales.

**Los resguardos indígenas son territorios de propiedad colectiva en cabeza de las comunidades indígenas.**

## Territorios de grupos indígenas

En primera medida, es necesario señalar que en Colombia existen dos conceptos que deben ser diferenciados: por un lado, los territorios indígenas y, por otro lado, los resguardos indígenas. En el caso de los territorios indígenas, estos fueron reconocidos en el artículo 286 de la Constitución Política y en la Ley 1454 de 2011 como un tipo de entidad territorial. En este caso, el concepto de “territorio indígena” está asociado a una organización administrativa, tal y como ocurre con los municipios, departamentos y distritos; razón por la cual cuando en el presente documento se haga referencia a “territorio indígena”, no se hará alusión a esta acepción de entidad territorial, sino al inmueble como tal, cuyo propietario es la comunidad.

A su turno, los resguardos indígenas son territorios de propiedad colectiva en cabeza de las comunidades indígenas. Adicionalmente, tales predios se constituyen en virtud de su naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable. Los resguardos indígenas cuentan con una prerrogativa especial, bajo su propio régimen especial, la cual se traduce en el derecho de la comunidad a contar con sus propias instituciones y autoridades, siempre y cuando no desconozcan las normas de orden público y nacional establecidas en la Constitución Política de Colombia. Dicho régimen especial se conforma por una o más comunidades indígenas que, con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías generales de la propiedad, poseen su territorio y se rigen, para el manejo de este y su vida interna, por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Ahora bien, es importante aclarar que en el marco del Decreto Ley 1953 de 2014 no todo territorio indígena implica que la comunidad tenga plena propiedad respecto de los inmuebles ubicados dentro del área del territorio, sino que se establece que le corresponde a las entidades del Estado garantizar los derechos y las expectativas legítimas de los terceros en relación con las tierras ubicadas dentro de las áreas sobre las cuales recaiga la solicitud de puesta en funcionamiento de los Territorios Indígenas. Para ello, la autoridad competente debe darle publicidad a la solicitud de puesta en funcionamiento del Territorio Indígena por medios

adecuados para armonizar los derechos de las comunidades y de los terceros propietarios, poseedores y residentes en dichas áreas. De tal modo, una vez esté plenamente identificada el área sobre la cual recae la solicitud, se le dará publicidad a esta para garantizar los derechos de los eventuales propietarios, poseedores y residentes de dicha área.

Adicionalmente, vale la pena resaltar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-387 de 2013 en la que se reconoció que el territorio de los pueblos indígenas tiene una protección reforzada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue acogido por la legislación nacional mediante la Ley 21 de 1991. En dicha norma el Estado colombiano se obligó a respetar el carácter colectivo de los territorios de los pueblos indígenas, así como también se reconoce que se deberá garantizar “la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico”, así como se reconoce el derecho de los pueblos a decidir el proceso de desarrollo que afecte a las tierras que ocupan.

Es importante precisar que la Corte Constitucional reconoció en la referida providencia que “la protección de la propiedad no se limita a las tierras habitadas por los pueblos ya que en los casos apropiados deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”. Cabe señalar que la Corte Constitucional declaró en la misma sentencia que con base en la interpretación autorizada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: “(i) no es necesaria la posesión para que los pueblos indígenas reclamen la delimitación y protección de su territorio; (ii) los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de sus territorios una vez han pasado a manos de terceros; (iii) el derecho a la restitución subsiste hasta que permanezca el vínculo que los une con su territorio y/o hasta que desaparezcan los obstáculos de hecho como la violencia que les han impedido usar sus territorios; (iv)

## **La Corte Constitucional en la Sentencia T-387 de 2013 reconoció que el territorio de los pueblos indígenas tiene una protección reforzada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.**

*es necesario considerar si con la limitación del derecho a la propiedad, se afectan otro tipo de derechos”<sup>16</sup>.*

De esta manera, en línea con lo establecido por la Corte Constitucional, al momento de considerarse un proyecto de mercados ambientales en un predio que haga parte de un resguardo indígena se deberá garantizar: “(i) la obligación del Estado de proteger el territorio colectivo contra actos de terceros, (ii) el deber de consultar las medidas que afecten su territorio; (iii) y que su propiedad debe comprender bajo ciertas circunstancias un territorio mucho más amplio del que habitan”<sup>17</sup>. De esta manera, el proyecto deberá ser debidamente consultado y se deberá documentar la situación de forma que se cuente con el aval de la comunidad para efectos de desarrollar el proyecto. Asimismo, el proyecto deberá garantizar la integridad étnica y la supervivencia de los pueblos indígenas y, en cualquier caso, deberá validarse que la negociación y el acuerdo se lleve a cabo con los legítimos representantes de la comunidad según obre en el registro ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

16 Corte Constitucional. Sentencia T-387 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa. El antecedente de esta decisión se basa en que las Autoridades Tradicionales y otros miembros del resguardo Indígena Santa Rosa del Guamuez interpusieron acción de tutela contra el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode) toda vez que, en su criterio, esta entidad había venido violando el derecho fundamental a la propiedad colectiva del Pueblo Indígena Kofán, puesto que no había convertido en Resguardo indígena toda la reserva indígena que había sido creada a su favor, como tampoco la había saneado ni había impedido la invasión por parte de colonos desde cuando se constituyó la mencionada reserva.

17 *Ibidem*.

## Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto

<b>Bien inmueble colectivo indígena</b>	
<b>Corte</b>	Corte Constitucional
<b>Referencia</b>	T-379 de 2014
<b>Magistrado Ponente</b>	Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
<b>Definición</b> <i>Mediante el Decreto 2001 de 1988 se reglamentó la constitución de resguardos indígenas a favor de grupos o tribus ubicados dentro del territorio nacional, los cuales son entendidos como una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de este y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales. En otras palabras, según esta disposición, un resguardo es una forma de propiedad colectiva de la tierra. Igualmente, en el citado acto administrativo se reguló el procedimiento para constituir los resguardos en terrenos baldíos y sobre predios y mejoras del Fondo Nacional Agrario.</i>	

**Los territorios de comunidades afrodescendientes corresponden al territorio de propiedad colectiva de las comunidades legalmente reconocidas como tales, los cuales se caracterizan de acuerdo con lo establecido en la Ley 70 de 1993 como predios inalienables, imprescriptibles e inembargables. Igualmente, su uso está destinado exclusivamente a las personas naturales que lo habitan y su administración corresponde a los denominados Consejos Comunitarios.**

## Territorios de comunidades afrodescendientes

Los territorios de comunidades afrodescendientes corresponden al territorio de propiedad colectiva de las comunidades legalmente reconocidas como tales, los cuales se caracterizan de acuerdo con lo establecido en la Ley 70 de 1993 como predios inalienables, imprescriptibles e inembargables. Igualmente, su uso está destinado exclusivamente a las personas naturales que lo habitan y su administración corresponde a los denominados Consejos Comunitarios.

Es preciso resaltar que la Corte Constitucional en Sentencia T-387 de 2013 les extendió a los predios de propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes similares reconocimientos a los aplicables a los predios de comunidades indígenas. De manera que en este caso, dichos predios también gozan de protección contra actos de terceros y, en particular, para garantizar este derecho contra actos de terceros se ha ordenado: “(i) un plan de salvaguarda respecto de aquellas etnias que se encuentran en riesgo que tiene un componente para garantizar un integridad étnica y otro para garantizar su territorio; (ii) establecer mecanismos para la restitución de las comunidades afrodescendientes que se hubiesen realizado, sin los requisitos previstos en la Ley 70 de 1993; (iii) congelar las transacciones sobre un territorio colectivo por los riesgos de explotación económica”. De manera que en el diseño y la implementación del proyecto en el marco del mercado ambiental se deben considerar estos lineamientos establecidos por la Corte Constitucional de forma que se garantice la protección de los derechos de estas comunidades.

## Anotación jurisprudencial – puntualización de concepto

<b>Bien inmueble colectivo afrodescendiente</b>	
<b>Corte</b>	Corte Constitucional
<b>Referencia</b>	T-414 de 2015
<b>Magistrado Ponente</b>	Luís Guillermo Guerrero Pérez



## Bien inmueble colectivo afrodescendiente

### Definición

A partir de la expedición del título colectivo, entonces, cambia la naturaleza del territorio y se concede una protección especial que impide a terceros, ajenos a la comunidad, afectar la propiedad colectiva. Esto, no solo por las limitaciones a la transferencia ya comentadas, sino, incluso, frente a situaciones de hecho y que podrían terminar afectando la función de esta tierra si personas ajenas a la comunidad ocupan el inmueble. En este orden de ideas es que el artículo 15 se refiere a las ocupaciones realizadas por personas ajenas a la comunidad, en el sentido que “no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe”.

Lo anterior pone de presente la trascendencia de que un territorio sea adjudicado como Tierra de la Comunidad Negra; no solo porque adquiere una connotación especial en cuanto escenario de sus prácticas y tradiciones, sino porque, además, se configura una protección jurídica especial en función de las características del derecho a la propiedad, en tanto que: (i) tiene el carácter de colectivo, es decir en favor de las personas que pertenecen a la comunidad afrodescendiente, quienes gozan de un derecho oponible frente a terceros, y (ii) está afectado con una limitación al traspaso que concreta, de manera permanente, la relación histórica y tradicional entre el territorio y la comunidad.

## Otras figuras e instrumentos asociados a la propiedad

Existen una serie de figuras e instrumentos en el marco del análisis de propiedad que, aunque caben en alguna de las anteriores categorías, presentan características particulares propias que vale la pena aclarar. Por consiguiente, y para alcanzar mayor simplicidad, dichas figuras se presentarán de forma independiente, dado que son de interés para efectos de examinar la relación de las personas con los inmuebles y su eventual participación en los proyectos que hagan parte de los mercados ambientales.

Dentro de las figuras por analizar se encuentran las siguientes:

**Las UAF son la forma como se establece y materializa la adjudicación de los bienes inmuebles de naturaleza baldía. Dependiendo de cada área del país, el tamaño de cada UAF varía.**

### Unidad Agrícola Familiar (UAF)

El concepto de la UAF fue introducido por la Ley 135 de 1961 como criterio para establecer el tamaño del predio que se entregaría a familias campesinas en los programas de adjudicación de los bienes inmuebles de naturaleza baldía. Posteriormente, en la Ley 160 de 1994 se definió la UAF como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

En consecuencia, la UAF es entendida como una unidad de medida económica, así como de ordenamiento territorial, traducida en las hectáreas necesarias para que, en un sitio determinado, una familia rural tenga los ingresos necesarios para asegurar una vida digna y la sostenibilidad de su actividad productiva (Incoder, Resolución 1132 de 2013). Así las cosas, la esencia de la UAF es la de ser un instrumento de planificación que permita medir la productividad predial o regional (DNP, 2000).

Las UAF son la forma como se establece y materializa la adjudicación de los bienes inmuebles de naturaleza baldía. Dependiendo de cada área del país, el tamaño de cada UAF varía. Así por ejemplo, en los Llanos Orientales una UAF puede corresponder a un área superior a cien (100) hectáreas como en el caso de una UAF en el municipio de Cumaribo en el departamento del Vichada con extensiones de hasta 436 hectáreas. En otro caso, en la zona andina una UAF puede corresponder a un área de diez (10) hectáreas, como ocurre en el caso de una UAF en el municipio de El Santuario en el departamento de Antioquia con una extensión de 3 hectáreas.

La Ley 160 de 1994 trae ciertas reglas sobre la adjudicación de baldíos y las operaciones/transacciones jurídicas que se pueden realizar respecto de dichos predios. Por ejemplo, el artículo 72 de la referida ley establece, entre otras cosas que:

- ▼ No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.
- ▼ En este punto debe señalarse que la Corte Constitucional dispuso en la Sentencia C-517 de 2016 que esta prohibición se entiende en la medida en que no le aplique a aquellos propietarios o poseedores de predios con área inferior a una Unidad Agraria Familiar, de manera que puede ser adjudicatario un baldío que complete esa extensión y así pueda desarrollar un proyecto productivo.
- ▼ Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región.
- ▼ Serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.
- ▼ Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.
- ▼ En los casos de enajenación de la propiedad, cesión de la posesión o tenencia sobre una Unidad Agrícola Familiar, el adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor de la entidad adjudicante.

- ▼ Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por la autoridad adjudicante como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

- ▼ Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización correspondiente cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

El uso, adjudicación y disposición de predios baldíos está regulado minuciosamente, de manera que es menester verificar el estado actual del predio, la vocación del mismo y la persona que funge como su administrador o propietario para efectos de poder llevar a cabo el proyecto ambiental. Nótese que el propio artículo 74 de la Ley 160 de 1994 reconoce que, en caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, se ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas; asimismo, se deberán tomar las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras que se hubieren presentado, de manera que esto podría afectar el proyecto ambiental si no se realiza en cumplimiento de la normativa aplicable.

Sobre lo anterior, es importante resaltar que deberá analizarse en cada caso –dependiente del alcance del proyecto dentro del respectivo mercado ambiental– si se está cambiando el uso del suelo que fue considerado al momento de la adjudicación y/o si es necesario contar con una autorización especial para efectos de poder emprender un proyecto ambiental en un predio que haya resultado de una adjudicación en el marco de la Ley 160 de 1994. Igualmente, es preciso señalar que a la fecha no existe un inventario de bienes baldíos en el país. Sin embargo, el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012 reconoce y establece que una vez quede en firme el acto administrativo de adjudicación se deberá proceder con la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío como un bien inmueble adjudicado. Una vez abierto el folio de

matrícula solo procederá la inscripción de cualquier acto sujeto a registro, con la expresa autorización de la autoridad adjudicante (autoridad administradora del bien inmueble baldío).

### Inmuebles y terrenos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)

EL Decreto 2372 de 2010, el cual fue incluido en el Decreto 1076 de 2015 (DUR Ambiente), definió al Sinap como “*el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país*”. En este sentido, y según el Decreto 2372 de 2010, las categorías que conforman el Sinap se dividen en áreas públicas y en áreas privadas. Las primeras están conformadas por: a) las del Sistema de Parques Nacionales Naturales; b) las Reservas Forestales Protectoras; c) los Parques Nacionales Regionales; d) los Distritos de Manejo Integrado; e) los Distritos de Conservación de Suelos; f) las Áreas de Recreación. Las segundas están conformadas por las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Esta clasificación sin perjuicio de lo establecido en el Decreto Ley 2811 de 1974 en su artículo 329 al señalarse que harán parte del sistema de parques nacionales: los parques nacionales, las reservas naturales, los santuarios de fauna, los santuarios de flora y las vía parque.

Los bienes inmuebles que se encuentran en este tipo de predios no necesariamente salen del comercio, simplemente se limita el uso del suelo en dicho predio en virtud de lo dispuesto en el artículo 669 de Código Civil y del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, en donde se reconoce el principio de la función ecológica de la propiedad y las cargas que debe asumir cualquier propietario ante una restricción como las que se derivan de las áreas del Sinap. De manera que, aun cuando no sale del comercio, si limita las actividades que se pueden desarrollar en los mismos, así como el uso del bien inmueble queda restringido a los usos del suelo establecidos en el acto administrativo de declaratoria, alinderación y reserva de la respectiva área protegida. Por ende, los mercados ambientales pueden verse avocados a ser creados y/o constituidos en este tipo de áreas, situación que no sería posible

**Los bienes inmuebles que se encuentran en este tipo de predios no necesariamente salen del comercio, simplemente se limita el uso del suelo en dicho predio en virtud de lo dispuesto en el artículo 669 de Código Civil y del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.**

para otro tipo de proyectos o actividades en las que el objeto de los mismos no sea buscar la protección, conservación y restauración ambiental.

En este caso, cuando se pretenda realizar un proyecto o una transacción asociada a un mercado ambiental en un inmueble que está en un área afectada bajo una categoría de protección, debe respetarse el tipo de usos del suelo asociados al área protegida, así como se deberá cumplir con el respectivo plan de manejo del área protegida.

### Inmuebles en área de importancia ecológica y ecosistemas estratégicos

Existen otro tipo de categorías ambientales que, aun cuando no son estrictamente áreas protegidas, sí establecen diferentes tipos de restricciones a los usos del suelo. Estos son los denominados ecosistemas estratégicos, tales como las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de acuíferos.

Estos ecosistemas son objeto de protección especial conforme lo señala el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993. Asimismo lo reconoció la Oficina Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el concepto 8140-E2-9105 del 31 de mayo de 2013 cuando señaló: “*Tanto la Constitución Política como las leyes consagran principios enmarcados dentro de la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad como objetivo esencial que obligan al Estado a proteger los ecosistemas de especial importancia ecológica al ser biomas que si bien es cierto no forman parte de los parques naturales, los mismos se encuentran albergando ecosistemas integrados por vegetación única cuya*

*perturbación puede significar problemas ambientales de tal magnitud que pongan en riesgo o en peligro la vida de los colombianos”.*

De igual forma, existen otras normas que han propendido por la protección de dichas áreas de importancia ecológica como la Ley 373 de 1997, la cual estableció en el artículo 16 que el Gobierno nacional debe implementar programas de protección ambiental y cuidado del recurso hídrico, orientados a la protección de las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y estrellas fluviales. Por otra parte, el Decreto 2372 de 2010, incluido en el Decreto 1076 de 2015 (DUR Ambiente), reconoció que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga acuífera son áreas de significativa importancia ecológica que gozan de protección especial, por lo cual se instó a las autoridades ambientales a que adelanten todas las acciones correspondientes, con el fin de garantizar la protección, la conservación y el adecuado manejo de dichas áreas.

A su turno, la Ley 1753 de 2015, la cual estableció el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2014-2018, reconoció expresamente en el artículo 173 que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables (minerales, gas y crudo), ni construcción de refinerías de hidrocarburos<sup>18</sup>.

Por lo tanto, al momento de diseñar y poner en marcha un proyecto ambiental, en el marco de los mercados ambientales, se deberá analizar en cada caso si los predios en los que se llevará a cabo el proyecto se encuentran en un área de importancia ecológica o dentro de un área que haga parte de un ecosistema estratégico. De modo que, cuando se pretenda realizar un proyecto o una transacción asociada a un mercado ambiental en un inmueble que se encuentre dentro de las mencionadas áreas deberá garantizarse la protección del mismo, así como acatar las diferentes reglas de orden nacional y las locales que para el efecto haya establecido la Corporación Autónoma Regional bajo el principio de rigor subsidiario sobre el manejo de dichas áreas y los respectivos usos del suelo autorizados.

**La Ley 373 de 1997 estableció en el artículo 16 que el Gobierno nacional debe implementar programas de protección ambiental y cuidado del recurso hídrico.**

### Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

El artículo 80 de la Ley 160 de 1994 define las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad; así como para la estabilización y la consolidación de la economía campesina. Esta definición se precisa en el Acuerdo 024 de 1996 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), ya liquidado, en el cual se señalaba que estas zonas son un mecanismo encaminado a eliminar y prevenir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.

Respecto al ámbito de aplicación de las ZRC, el artículo 81 de la Ley 160 de 1994 establece que *“las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina”*. Esta definición es ampliada en el artículo 1 del Decreto 1777 de 1996 que instituye su aplicación a *“las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales”*.

El Decreto 1777 de 1996 también abrió la posibilidad para que estas zonas sean establecidas en zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales. Asimismo, permitió que sean sustraídas áreas de Reserva Forestal Protectora para la constitución de las mismas. Por su parte, el Acuerdo 024 de 1996 proferido por el extinto

---

<sup>18</sup> Es importante resaltar que el primer antecedente sobre la prohibición de este tipo de actividades en área de páramos se presentó en la Ley 1382 de 2010, la cual modificó en su momento el Código de Minas contenido en la Ley 685 de 2001. Posteriormente, la Ley 1450 de 2010 incluyó esta misma previsión en su artículo 202. Finalmente, la Corte Constitucional analizó el referido artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 en la Sentencia C-035 de 2016.

Incora estableció las siguientes excepciones para la constitución de estas zonas: a) áreas comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; b) territorios indígenas; c) comunidades negras; d) Zonas de Desarrollo Empresarial; y e) aquellas reservadas por las entidades públicas para otros fines.

En cualquier caso, será necesario revisar cuál es la mejor opción de cara al proyecto ambiental que sea objeto de diseño e implementación. Así las cosas, cuando se pretenda realizar un proyecto o una transacción asociada a un mercado ambiental en un inmueble que hace parte de una Zona de Reserva Campesina deberá atenerse a lo dispuesto en las normas aplicables en este tipo de área, y considerarse los lineamientos que para el efecto se hayan establecido por la autoridad ambiental competente.

### Inmuebles y terrenos en proceso de extinción de dominio

La extinción de dominio es un mecanismo mediante el cual el Estado puede perseguir y obtener los bienes de origen o destinación ilícita a través de vía judicial; tiene como finalidad declarar la pérdida del derecho de propiedad de dichos recursos.

La extinción de dominio está consagrada en la Ley 1708 de 2014 –Código de Extinción de Dominio– la cual expresa en su artículo 15 que la extinción

**Cuando se pretenda realizar un proyecto o una transacción asociada a un mercado ambiental en un predio que pueda estar sujeto a una orden de extinción de dominio se deberá reconocer dicho riesgo, por cuanto el mismo podría materializarse en la pérdida de la propiedad por parte de quien la ostentaba y con quien se hubiese llegado a un acuerdo.**

de dominio es la consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social. Consiste en la declaración de titularidad de los bienes proscritos en la normatividad a favor del Estado, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado. Cabe resaltar que el Código de Extinción de Dominio también establece que los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio deben ser destinados a los programas de generación de acceso a la tierra.

Cuando se pretenda realizar un proyecto o una transacción asociada a un mercado ambiental en un predio que pueda estar sujeto a una orden de extinción de dominio se deberá reconocer dicho riesgo, por cuanto el mismo podría materializarse en la pérdida de la propiedad por parte de quien la ostentaba y con quien se hubiese llegado a un acuerdo. En este caso, resulta recomendable revisar la posibilidad de mantener el proyecto ambiental con el aval de la entidad que ordene la extinción de dominio del predio y/o buscar que el predio le sea asignado a una entidad pública (ojalá ambiental) que garantice la continuidad del mismo.

De igual forma, es recomendable realizar una verificación de los antecedentes de los dueños y de los accionistas de las compañías que sean dueñas de los predios cuando los mismos están en cabeza de personas jurídicas. Dicha verificación debe incluir revisión en bases de datos públicas y sistemas de información, como por ejemplo, antecedentes judiciales, antecedentes disciplinarios, antecedentes fiscales, así como cualquier otra información relevante que se encuentre en bases de datos y en documentos de naturaleza pública, bien sea que los mismos sean producidos por entidades gubernamentales o por el sector privado (ej. Lista Clinton, OFAC). Con base en esta información se podrá detectar si se trata de personas y/o bienes que puedan estar sujetas a medidas de extinción de dominio.

## Acuerdo de paz

### **Acceso a la tierra en el marco del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Acuerdo del Teatro Colón.**

En el marco de la implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” entre el Gobierno nacional y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo) se presentan oportunidades para facilitar el aprovechamiento y el acceso a la tierra a las comunidades afectadas por el conflicto armado. Se contemplan medidas que apuntan a promocionar la puesta en marcha de espacios de participación y decisiones para facilitar la planificación del uso del suelo en zonas rurales, así como se prevén ciertos cambios en el ordenamiento territorial.

El Gobierno nacional ya ha reglamentado algunas de las materias incluidas dentro del referido acuerdo. De igual forma, se espera que reglamente las materias establecidas en el acuerdo de paz y se profieran diferentes normas que establecerán los términos, condiciones, derechos y obligaciones que aplicarán en dichas áreas; de manera que esa reglamentación deberá ser analizada al momento de diseñar e implementar un proyecto en el marco de los mercados ambientales.

Sin perjuicio de la reglamentación que para el efecto profiera el Gobierno nacional, resulta interesante revisar cuáles son los principales apartados del acuerdo de paz en relación con el acceso a la tierra, de cara al diseño y la implementación de proyectos ambientales en el país.

El acuerdo establece los lineamientos para garantizar una transformación estructural del campo, adoptando políticas públicas para estimular el aprovechamiento de la tierra, su formalización, restitución y distribución equitativa. En el espíritu de este capítulo se destaca la búsqueda del acceso progresivo a la propiedad rural de la población que habita el campo; en especial, de aquellos segmentos demográficos más vulnerables, con lo que se promueve la desconcentración de la tierra bajo un esquema democrático y siguiendo la función social de la misma, de manera que este debe ser un

asunto para tener en cuenta frente a predios ubicados en las áreas que para el efecto escoja el Gobierno nacional, pues es previsible que haya cambios en la titularidad de la tierra, lo cual tendrá impactos en los acuerdos y en los instrumentos jurídicos que sean escogidos para proyectos ambientales en estas áreas.

### **Algunos avances en la reglamentación del acuerdo**

Se resalta la expedición del Decreto 2051 del 15 de diciembre de 2016 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, donde se estableció que le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA). A través de este mecanismo se pretende proteger los predios abandonados forzosamente, de manera que se garantice el derecho de las víctimas de desplazamiento, para que puedan recuperar los derechos y las relaciones de propiedad, posesión y ocupación que tuvieron sobre dichos predios ubicados en zonas no microfocalizadas con fines de restitución. De esta forma, se busca que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tales se hagan en contra de la voluntad de los titulares respectivos.

Asimismo, se resalta el Decreto 691 del 27 de abril de 2017 proferido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República mediante el cual se sustituyó el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, creado por la Ley 1769 de 2015, modificada por la Ley 1815 de 2016, por el Fondo Colombia en Paz (FCP). Con el establecimiento del FCP se busca crear un instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos a fin de realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final conforme al Plan Marco de Implementación del mismo. Se ha de anotar que es una ampliación del objeto del Fondo de Sostenibilidad Ambiental, ya que no solo cubre los aspectos ambientales, sino todos los demás del acuerdo; sin embargo, se mantiene la posibilidad de crear subcuentas, por lo que

podría crearse una específica en materia ambiental. El FCP obtendrá recursos de Cooperación Internacional, del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías y el de Participaciones, entre otros.

De igual forma, se debe hacer mención del Decreto 0870 del 25 de mayo de 2017 mediante el cual se estableció el pago por servicios ambientales y se crearon otros incentivos que permitan la conservación para el mantenimiento y la generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración. Se resalta el hecho de que este decreto estableció que la interpretación y aplicación de la norma en territorios indígenas de resguardos ancestrales, poseídos y/o utilizados tradicionalmente se regirá, además, por los preceptos del derecho mayor, derecho propio, ley de origen, principios de autodeterminación, autonomía, participación efectiva y derecho fundamental a la consulta previa. La norma establece que el pago por servicios ambientales estará constituido por interesados en servicios ambientales, beneficiarios del incentivo, acuerdo voluntario y por el valor del incentivo a reconocer. Asimismo, la norma estipula quiénes pueden ser los beneficiarios del incentivo, señalando como tales a (i) quienes de manera sumaria hayan acreditado la posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida, (ii) quienes ocupando predios baldíos acrediten la calidad y las condiciones para ser sujetos de adjudicación, según lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, (iii) quienes ocupen predios ubicados en áreas de protección y manejo ambiental especial, y (iv) quienes sean integrantes de grupos étnicos.

Finalmente, se resalta el Decreto Ley 0902 de 2017, proferido por la Presidencia de la República, mediante el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contempladas en el Acuerdo Final en materia de tierras. Esta norma aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización. Este decreto es tal vez el más importante de la serie de decretos emitidos como resultado del acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP, dado que establece los lineamientos para la formalización de tierras, tanto a título gratuito

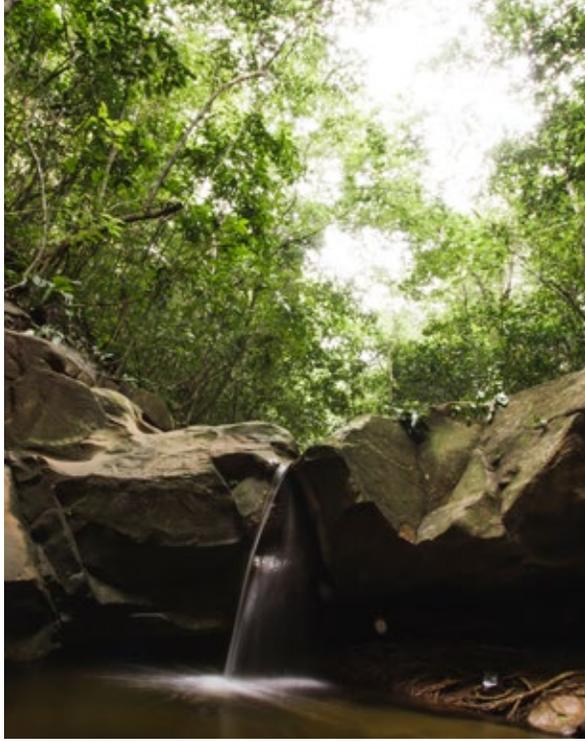
**La norma establece que el pago por servicios ambientales estará constituido por interesados en servicios ambientales, beneficiarios del incentivo, acuerdo voluntario y por el valor del incentivo a reconocer.**

como oneroso. El decreto comienza estableciendo los sujetos de acceso a tierra y formalización que puede ser a título. La clasificación se hace principalmente bajo los criterios de tierra poseída, beneficios anteriores obtenidos y el patrimonio. Estos sujetos se clasifican entre quienes la pueden obtener a título gratuito, parcialmente gratuito y de manera onerosa. Como requisito a todas las clasificaciones está no ser beneficiario de algún programa de tierras.

El Decreto Ley 0902 de 2017 también establece el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) como una herramienta de la Agencia Nacional de Tierras en donde se incluyen todos estos sujetos. Este registro contiene un módulo étnico y un sistema de puntos para la asignación de tierras que incluye variables como las condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante, si se trata de mujeres campesinas, si es víctima del conflicto armado, entre otras; para núcleos familiares propone un porcentaje adicional que se le sumará al promedio de los integrantes del mismo. Así mismo, dicho Decreto Ley establece un Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, que presenta dos subcuentas: una para la población campesina en general, y otra específica para las comunidades indígenas. Estas subcuentas buscan establecer predios prioritarios para este tipo de poblaciones. Cabe anotar que también existe un conjunto de bienes que hacen parte del Fondo, pero únicamente para efectos de administración.

### **La Reforma Rural Integral (RRI)**

La Reforma Rural Integral (RRI) establece las bases para una transformación estructural del campo con particular atención al cierre de la frontera agrícola. Asimismo, toma una perspectiva incluyente de las poblaciones campesinas, comunidades indíge-



© Nicolás Correa - Fondo Acción

nas, afrodescendientes, raizales, palenqueras, entre otras comunidades étnicas en sus territorios y con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Lo anterior presupone el apoyo a las llamadas Zonas de Reserva Campesina (ZRC), entre otras formas de asociatividad solidaria.

Entre los principios rectores de la RRI se cuentan los siguientes: transformación estructural, desarrollo integral del campo, igualdad y enfoque de género, bienestar y buen vivir, priorización, integralidad, restablecimiento, regularización de la propiedad, desarrollo sostenible, presencia del Estado, democratización del acceso adecuado y uso adecuado de la tierra, entre otros. En virtud de este último principio se planea expedir regulaciones para facilitar el acceso a la tierra mediante un Fondo de Tierras para la RRI (3 millones de hectáreas durante los primeros 12 años de implementación del acuerdo) y la Formalización masiva de la Propiedad Rural (7 millones de hectáreas).

El Fondo de Tierras tiene un carácter gratuito y se enfocará en las comunidades rurales vulnerables, con énfasis en las campesinas sin tierra. De manera que es previsible que haya titulación de baldíos y cambios en la propiedad de un sinnúmero de inmuebles, lo cual implicará desafíos para el diseño y la implementación de proyectos ambientales en predios en los que se espera haya un cambio en la titularidad o en aquellos en los que ya haya una tenencia del mismo, pero que a la fecha no se haya

consolidado un derecho en nombre de su poseedor, tenedor u ocupante.

Las fuentes de las tierras por distribuir son: tierras provenientes de la extinción de dominio judicial a favor de la nación; tierras recuperadas a favor de la nación; tierras provenientes de la actualización, la delimitación y el fortalecimiento de la Reserva Forestal; tierras inexploradas, tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural con la correspondiente indemnización; y tierras donadas.

### **Formas adicionales de promoción de acceso a la tierra y población beneficiaria**

Además de los mecanismos y las categorías de tierras por distribuir previamente señaladas, se implementarán otras medidas con apoyo del Gobierno nacional para promover el acceso a la tierra. Este se compromete a otorgar un subsidio para la compra integral de tierras a personas beneficiarias, abrir una línea de crédito especial para compra de tierras a largo plazo para personas beneficiarias –especialmente mujeres rurales– y tramitar una norma que permita fomentar otras formas de acceso a tierras del Estado en pro de pequeños y medianos productores de manera individual o asociativa solidaria. Estas iniciativas representan un sinnúmero de oportunidades en el marco de los mercados ambientales, por cuanto dan la posibilidad de que los proyectos sean propuestos por las mismas comunidades beneficiarias de dichas iniciativas, de manera que aquí se genera un gran reto para consolidar proyectos ambientales comunitarios.

Dentro de la población beneficiaria de los anteriores mecanismos adicionales de acceso a la propiedad de la tierra se contempla a personas, comunidades y/o asociaciones laborales con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente. Se priorizará a la población rural, en sus diferentes formas de organización victimizada, incluyendo a población desplazada. Aquellos considerados como beneficiarios serán seleccionados por la autoridad administrativa competente y con garantía de participación de las comunidades locales por medio de un procedimiento expresamente definido por ley, basado en criterios objetivos y de priorización.

## Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural

Con el objetivo de promover la regularización de la pequeña y la mediana propiedad rural a las personas con legítimo derecho y poseedoras de la tierra, el Gobierno nacional pondrá en marcha medidas para formalizar la titulación de predios ocupados o poseídos por la población rural. En total, se planea la formalización de siete millones de predios de hectáreas de pequeña y mediana propiedad, teniendo en cuenta mecanismos de priorización definidas por el Gobierno nacional.

A este efecto, le corresponde al Gobierno nacional establecer reformas normativas y operativas con el objetivo de garantizar la participación de las comunidades y sus organizaciones. Lo anterior debe seguir procedimientos de consulta con los sectores de la población interesados antes de transitar los mecanismos legislativos correspondientes en el Congreso de la República.

Dentro de estas reformas se garantizarán medidas gratuitas para favorecer la formalización de la titularidad rural en relación con predios baldíos y el saneamiento de la propiedad. Se deberá establecer una jurisdicción agraria incluyendo recursos expeditos para proteger los derechos y el acceso a la propiedad, según la legislación vigente.

## Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva

El Gobierno nacional tomará medidas de desarrollo sostenible para delimitar la frontera agrícola, ofrecer protección a zonas de especial interés ambiental y promover alternativas de uso equilibradas, con base en los preceptos antes señalados de bienestar y buen vivir, así como salvaguardando la participación de la población rural.

Respondiendo a lo anterior, el Gobierno nacional tendrá un plazo de dos años para elaborar un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola, facilite la actualización y, según la demanda, amplíe el inventario de tierras y la caracterización de zonas según sus particularidades naturales y de biodiversidad. El plan debe estar basado en el principio de participación de la comunidad según sus legítimos intereses. En el marco de dicho plan de zonificación ambiental se podrá promover el diseño y la implementación de mercados ambientales que comulguen con los mismos intereses de conservación, protección y restauración ambiental, de manera que se reconecten corredores que hubiesen sido afectados por la frontera agrícola.

## Derechos de propiedad sobre inmuebles

Además del tipo de inmueble según quien ostenta su calidad de propietario, un tema adicional que debe ser considerado en las iniciativas de mercados ambientales tiene que ver con las distintas relaciones jurídicas que se pueden producir respecto de los inmuebles y los derechos o títulos conexos que surgen de aquellos. Para el efecto llamamos la atención de los siguientes conceptos y categorías jurídicas:

▼ **Propiedad:** en general se caracteriza por ser absoluta, exclusiva y perpetua. El Código Civil la define como “*el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.*” Por su parte, el artículo 58 de la Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada y los demás derechos conexos establecidos en la

ley, los cuales están protegidos de ser vulnerados y/o atacados por leyes promulgadas con posterioridad. La propiedad en Colombia tiene una función social y ecológica que viene de la mano de obligaciones correlativas. Lo anterior implica que se acepta la titularidad en un propietario particular al tiempo que tiene prioridad el interés público o social sobre el mismo. En virtud de este principio, y persiguiendo el interés general, la propiedad es susceptible de expropiación vía judicial y con indemnización previa.

De igual forma, conforme lo reconoció la Corte Constitucional en Sentencia C-598 de 1999, la “*función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella*

emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad”, así la propiedad “se constituye en un derecho individual en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema”.

Finalmente, es preciso señalar que el derecho de propiedad es altamente protegido por la normativa colombiana. De ahí que normas que pretenden transformar el acceso a tierras en las zonas rurales, como lo es el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 haya reconocido de forma expresa que dicha norma no podrá ser interpretada ni aplicada en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida, legalmente ejercida y protegida por la Ley, como tampoco afectará derechos adquiridos. De forma que se establece expresamente que todos y cada uno de los procedimientos del Decreto Ley 902 de 2017 deben desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías constitucionales legales a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional y, por ende, serán nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías. Asimismo, se garantiza la protección de derechos adquiridos, el ejercicio de la buena fe y la confianza legítima.

- ▼ **Posesión:** es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño, o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. Después de poseer de buena fe un inmueble en un término de 10 años en zonas urbanas y de 5 años en zonas

rurales, se puede adquirir el derecho de dominio del inmueble de propiedad privada (bien sea individual o comunitaria) mediante un proceso judicial (prescripción adquisitiva de dominio). La posesión puede ser regular o informal, dependiendo de la buena fe y del título justo con el cual es ejercida. El poseedor se reputa dueño de la cosa, mientras otra persona no justifique serlo. Los poseedores pueden vender la denominada “falsa tradición” a terceros, quienes transcurrido el término de 10 años podrán iniciar los procesos de adquisición por prescripción adquisitiva de dominio. Para poder vender la posesión se requiere contar con justo título de manera que se pueda transferir a través de actos como la venta, la permuta, la donación entre vivos, adjudicación por juicios divisorios y los actos legales de partición. De igual forma, se aclara que el poseedor debe desarrollar actos que un dueño realizaría sobre su propio bien inmueble, de manera que aquellos actos que desconozcan las normas de orden público (como las normas que establecen uso del suelo de determinado o la protección de áreas por su vocación de conservación ambiental) no podrán ser considerados para efectos de hacer vale la posesión.

- ▼ **Tenencia:** se ejerce la tenencia a nombre del dueño de una propiedad o cosa. Esto significa que se reconoce el dominio y propiedad ajena sobre un inmueble y, por lo tanto, se actúa ante terceros reconociendo que no se es el propietario; asimismo, tampoco existe la intención de volverse dueño del inmueble. Es decir, se trata del tenedor, que es quien paga o no por el uso de un inmueble reconociendo dominio ajeno y sin intención de apropiarse del mismo. En este caso se trata del inquilino quien no aspira a ser el propietario y reconoce dominio ajeno. La tenencia simple no se convierte en posesión con el tiempo. Los inquilinos simples no pueden llegar a ser dueños de la propiedad por prescripción ni usurpación. De esta manera, este concepto hace parte de la trilogía de fenómenos jurídicos respecto de los inmuebles privados considerados como la propiedad, posesión y tenencia. Se

refiere entonces al artículo 775 del Código Civil mediante el cual se reconoce el ejercicio del poder externo y material sobre un bien mueble o inmueble en particular. Quien ejerce tenencia sobre un bien es denominado tenedor. De esta forma el tenedor no puede acceder a la titularidad del bien por prescripción.

- ▼ **Ocupación:** es el conjunto de actividades que se desarrollan en predios de propiedad pública sin contar con las respectivas autorizaciones y permisos de la entidad administradora de dicho inmueble. En la medida en que se trate de bienes inembargables, imprescriptibles e inajenables, el paso del tiempo jamás hará propietario a quien ocupe el inmueble. Esta puede ser efectuada de forma individual o en forma colectiva.
- ▼ **Comodato:** es la entrega material de un bien de una parte a otra sin cobro alguno, para que este último haga uso de la misma bajo la condición de devolvérsela al primero al cabo de terminado su uso. El período de uso es acordado entre las partes (por ejemplo, un lote puede ser asignado en comodato por el Estado o por un particular a una sociedad para la construcción de una obra o proyecto, o para desarrollar un proyecto determinado). Los comodatos pueden ser acordados entre particulares, o entre estos y el Estado. Los beneficiarios de la figura jurídica del comodato no son considerados poseedores y no pueden adquirir la titularidad del bien por prescripción. Se distingue entre el comodato precario y el comodato general, en el primer caso el dueño de la cosa se reserva el derecho de pedir su restitución en cualquier momento, en el segundo caso la restitución está limitada por un plazo o condición.
- ▼ **Usufructo:** derecho real que consiste en la facultad de disfrutar de bienes ajenos con la obligación de conservarlos y hacer la devolución del mismo al titular de la propiedad en los términos

acordados o establecidos por la ley. El usufructo es divisible en cuanto a que puede hacerse efectivo sobre una parte del bien, es de carácter temporal y solo tiene vigencia mientras viva el usufructuario. En tal sentido, el usufructo supone necesariamente la división de dos atributos de la propiedad: el del nudo propietario por un lado, y el del usufructuario (uso y fruto) por el otro lado. Tiene, por consiguiente, una duración limitada, al cabo de la cual pasa al nudo propietario y se consolida con la propiedad. El derecho de usufructo se puede constituir de varios modos: (i) por la ley, (ii) por testamento, (iii) por donación, venta u otro acto entre vivos, y (iv) por prescripción.

Ahora bien, para que el usufructo sea válido respecto de bienes inmuebles se deberá otorgar por instrumento público y deberá inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Es preciso señalar que en Colombia se prohíbe constituir usufructo alguno bajo una condición o a un plazo cualquiera que suspenda su ejercicio. Si de hecho se constituyere, no tendrá valor alguno, asimismo, se prohíbe constituir dos o más usufructos sucesivos o alternativos; por lo tanto, si de hecho se constituyeren, los usufructuarios posteriores se considerarán como sustitutos, para el caso de faltar los anteriores, antes de deferirse el primer usufructo. El primer usufructo que tenga efecto hará caducar los otros, pero no durará sino por el tiempo que le estuviere designado. Finalmente, debe señalarse que el usufructo podrá constituirse por tiempo determinado o por toda la vida del usufructuario. Cuando en la constitución del usufructo no se fija tiempo alguno para su duración, se entenderá constituido por toda la vida del usufructuario. El usufructo, constituido a favor de una corporación o fundación cualquiera, no podrá pasar de treinta años.

# Mínimo Legal de Sostenibilidad (MLS) para los Mercados Ambientales

Una de las primeras preguntas que surgen al momento de diseñar un proyecto ambiental en el marco de los mercados ambientales está asociada a la necesidad o no de tener que adquirir el derecho de dominio del inmueble en el que se llevará a cabo el proyecto. Hemos encontrado que no es necesario convertirse en el propietario del predio en el que se desarrolla el proyecto, sino que es suficiente contar con un instrumento jurídico que permita garantizar

la permanencia de las inversiones y resultados en conservación en el tiempo, instrumento que debe considerar los diferentes riesgos jurídicos a los que estaría expuesto el proyecto durante el término del mismo. En este sentido, creamos el concepto de **Mínimo Legal de Sostenibilidad (MLS)** mediante el cual se busca identificar y concretar el referido instrumento jurídico en el diseño y estructuración legal del proyecto ambiental. Damos paso entonces a la explicación de este concepto.

## Premisa General del Mínimo Legal de Sostenibilidad

Todas aquellas personas jurídicas o naturales que actúen como proveedores de servicios ambientales deben estar jurídicamente facultadas para tener acceso material al inmueble seleccionado, así como respecto de los frutos que el mismo genere. De igual forma, se debe contar con un instrumento jurídico que permita realizar la siembra en el predio objeto del proyecto ambiental, controlarlo y monitorear las acciones de preservación, enriquecimiento y/o restauración ambiental.

Lo anterior resulta fundamental para los proyectos en los mercados ambientales en virtud del interés jurídico que debe tener el proveedor al momento de tomar las acciones para aprovechar un bien o servicio ambiental. Tales acciones se derivan de las que denominaremos **Acciones de Preservación,**

**Enriquecimiento y/o Restauración (APER)**, las cuales se realizan con el objetivo de cumplir satisfactoriamente los requerimientos particulares de cada uno de los proyectos ambientales.

Es preciso señalar que esto no implica que el inmueble en el que se plantee llevar a cabo las APER deba o requiera obligatoriamente ser de propiedad del proveedor, pero sí que esté bajo su administración, custodia, monitoreo, gestión y/o control para efectos de poder adelantar las APER de forma que se garantice la permanencia del tiempo y el control legal de la operación. De esta forma se deriva la necesidad de que el proveedor y/o intermediario tenga suficientes facultades legales y jurídicas que le permitan adelantar el proyecto ambiental en un inmueble determinado. De lo contrario, los

**Todas aquellas personas jurídicas o naturales que actúen como proveedores de servicios ambientales deben estar jurídicamente facultadas para tener acceso material al inmueble seleccionado, así como respecto de los frutos que el mismo genere.**

resultados de los bienes y servicios ambientales que se obtengan con ocasión de las APER se reputarán del propietario del inmueble, el cual no necesariamente resulte ser el gestor del proyecto ambiental<sup>19</sup>. De ahí la importancia de verificar los títulos de propiedad, los riesgos asociados a la propiedad; y, sobre todo, de contar con un instrumento jurídico que garantice la permanencia del proyecto ambiental en el tiempo, así como la posibilidad de disponer de los réditos (ej. unidades de biodiversidad, créditos de biodiversidad o utilidad ambiental del servicio ecosistémico) que el mismo genere a favor del proveedor del mercado ambiental.

En cualquier caso, se requiere que tanto el proveedor como el intermediario del proyecto ambiental aclaren los intereses entre ellos, los propietarios (si es que aquella no es propietaria del predio o los predios en los que se adelantará el proyecto), así como con los ocupantes, poseedores, tenedores y cualquier otra parte interesada (*stakeholder*) que pueda tener un impacto en el proyecto ambiental.

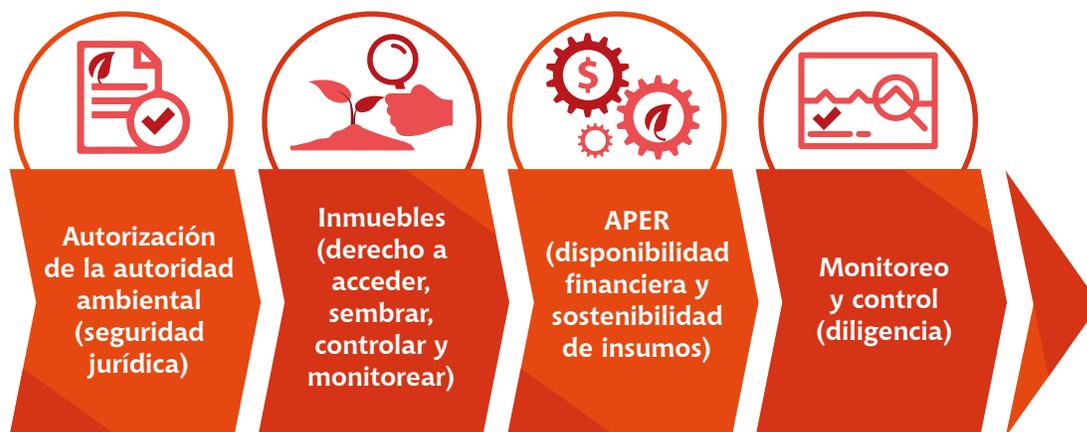
En consecuencia, bajo la perspectiva del MLS se debe identificar las posiciones e intereses de las partes involucradas de manera que se pueda administrar en debida forma los riesgos legales asociados a la propiedad en el marco del proyecto ambiental. El traslado de estos riesgos se debe realizar a través de documentos contractuales y/o jurídicos de modo que se eviten conflictos legales posteriores y que, al mismo tiempo, se garantice el cumplimiento con los parámetros y los requerimientos del proyecto, bien sea en el marco de una iniciativa voluntaria o de un proyecto en el marco del cumplimiento de una obligación legal o contractual.

## **El Mínimo Legal de Sostenibilidad (Componentes)**

Quien vaya a diseñar, gestionar, implementar y vender un proyecto en el marco de los mercados ambientales, que en adelante y para todos los efectos del presente documento denominaremos el proveedor, deberá garantizar el MLS, lo que implica que quien sea el gestor del proyecto ambiental

garantice jurídicamente cuatro elementos o componentes fundamentales en la consolidación del proyecto ambiental, sin perjuicio de otras variables que haya que revisar en cada caso en concreto. A continuación se explica cada uno de estos componentes:

19 Nótese como en proyectos forestales bajo Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) se han tenido dificultades en algunos casos por cuanto el promotor del proyecto suscribe unos acuerdos con los propietarios de los predios. Posteriormente, con la verificación que hace el tercer independiente de Naciones Unidas se autoriza la expedición de los Certificados de Reducción de Emisiones (CER), para dicho momento el dueño del predio ha cambiado y no necesariamente se ha presentado una cesión del acuerdo entre el promotor del proyecto y el nuevo propietario, afectándose la disponibilidad del CER por parte del promotor al no tener la facultad legal para hacerlo. De manera que, basado en estas experiencias se ha reconocido la importancia de garantizar trazabilidad en los acuerdos contractuales de manera que se garantice la disponibilidad de los frutos (en este caso las unidades de biodiversidad que se generarán con el proyecto ambiental) más allá de que haya cambiado el propietario del bien inmueble.



## Gestión ante la autoridad ambiental

Los proyectos ambientales pueden tener origen en un mercado voluntario como en un mercado obligatorio. En el primer caso, no suele requerirse de un acto administrativo que defina los términos y las condiciones bajo los cuales se podría llevar a cabo el proyecto. En el segundo caso, se requiere contar con un acto administrativo en la medida en que el proyecto ambiental puede estar asociado al cumplimiento de obligaciones derivadas de permisos, concesiones, autorizaciones, programas, y/o licencias ambientales.

De acuerdo con lo anterior, el acto administrativo suele ser necesario únicamente para los proyectos de los mercados obligatorios. Sin embargo, en consideración a los recientes cambios normativos bajo el programa de “Bosques de Paz”<sup>20</sup>, a la regulación de los “Bancos de Hábitat” y el “Pago por Servicios Ambientales”<sup>21</sup> se requerirá realizar ciertas gestiones administrativas ante las autoridades ambientales competentes. De forma que los proyectos ambientales en los mercados ambientales voluntarios pueden llegar a estar sujetos a un acto administrativo (o al menos de una actuación administrativa) de registro en cuyo caso le aplicarán igualmente las consideraciones jurídicas generales que se presentan a continuación para los proyectos ambientales respecto de los mercados obligatorios.

En el caso de los proyectos ambientales en el marco de obligaciones legales o contractuales, el MLS implica para el proyecto que se garantice un esquema de seguridad jurídica buscando así que las reglas bajo las cuales se vaya a implementar el proyecto sean claras y que no se presenten cambios que puedan afectar al proyecto y/o a la empresa que tenga en su cabeza el deber de cumplir con dicha obligación.

Es preciso garantizar que la autoridad ambiental proceda a autorizar el proyecto ambiental mediante acto administrativo dejando claras las condiciones mínimas bajo las cuales se llevaría a cabo el mismo. Estas condiciones mínimas podrían incluir, entre otros asuntos: (i) la forma como se seleccionarán los predios en los que se llevará a cabo el proyecto ambiental; (ii) el tipo de especies que se sembrarán; (iii) la manera como se hará el control del predio; (iv) los instrumentos de implementación, gestión y monitoreo de las APER; (v) el término de duración del proyecto y las APER; (vi) la forma como se

<sup>20</sup> Regulado en la Resolución 0470 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>21</sup> Regulada en el Decreto 0870 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

medirán los resultados ambientales; (vii) las reglas de ajustes o cambios a la metodología establecida para el monitoreo y el seguimiento de los resultados ambientales; (viii) el tipo de arreglos contractuales a los que se debe llegar con las comunidades.

Es importante tener en cuenta que el MLS busca que exista certeza sobre las obligaciones ambientales aplicables al proyecto de manera que haya seguridad jurídica. Asimismo, es menester reconocer que las autoridades ambientales cuentan con la facultad para modificar, ajustar, corregir o complementar dichas obligaciones de cara a sus competencias constitucionales, legales y estatutarias. Sobre el particular, debe resaltarse que en Colombia se ha considerado que en materia ambiental no existen derechos adquiridos (y por lo tanto no hay lugar a su reclamación), de ahí que la autoridad ambiental siempre pueda realizar dichos ajustes aun sin el consentimiento previo y por escrito del administrado, así lo ha reconocido la Corte Constitucional en Sentencias T-527 de 2011, C-293 de 2002 y C-035 de 2016; así como también el Consejo de Estado en Sentencia del 12 de agosto de 1999.

La jurisprudencia ha enfatizado en que las autoridades ambientales están ampliamente facultadas para establecer restricciones sobrevinientes a los permisos ambientales, mediante las cuales terminen inviabilizando dichos instrumentos de gestión, control y manejo ambiental de manera que en este caso bajo el MLS debe buscarse reducir a su mínima expresión los riesgos que puedan estar asociados a dichos cambios por parte de las decisiones de las autoridades. Si bien bajo la normativa actual y de acuerdo con los referidos precedentes jurisprudenciales no es posible evitar cambios en los términos y las condiciones bajo los cuales las autoridades ambientales autorizan un proyecto ambiental, la esencia en este caso del MLS es buscar evitar esas situaciones para lo cual se pueden tomar las siguientes recomendaciones:

- ▶ Elegir los predios que harán parte del proyecto ambiental de forma concertada con la autoridad ambiental.
- ▶ Identificar predios que estén asociados a los planes de protección y conservación ambiental de la autoridad ambiental.

- ▶ Propender por desarrollar proyectos ambientales que estén relacionados con los fines, metas y objetivos de conservación regional y/o nacional.
- ▶ Definir criterios de selección de predios conjuntamente con la autoridad ambiental.
- ▶ Validar que los predios que sean seleccionados cumplan con los criterios adoptados por la autoridad ambiental competente, así como con los estándares nacionales y regionales (en el marco del principio de rigor subsidiario) que le sean aplicables.
- ▶ Revisar que los predios no solo cumplan con los criterios técnicos establecidos y/o fijados por la autoridad ambiental, sino que, además, jurídicamente se pueda adelantar las APER en dichos predios, de acuerdo con los instrumentos de planeación del territorio vigentes en el área del proyecto ambiental.
- ▶ Validar con la autoridad ambiental el tipo de APER que se implementará junto con sus respectivos monitoreos y seguimientos.
- ▶ Garantizar que los predios que vayan a ser seleccionados y/o utilizados en el marco de un proyecto ambiental sean predios que no tengan mayores riesgos legales en lo que hace referencia a la titularidad de los mismos y/o a los distintos tipos de relaciones jurídicas que se pueden presentar entre los diferentes actores y el predio en el que se lleve a cabo el proyecto.

Si al momento de definir y escoger los predios para el proyecto ambiental se tiene en cuenta estas consideraciones y recomendaciones, podrá reducirse el riesgo de que haya cambios por parte de la autoridad ambiental en el acto administrativo que establezca los términos y las condiciones bajo los cuales se podrá implementar el proyecto ambiental. Nótese que las dificultades en el manejo de la titularidad de los predios y el acceso a los mismos puede resultar riesgoso para el éxito del proyecto y, por ende, tratándose de obligaciones legales, puede terminar en un incumplimiento de las obligaciones ambientales.

## Inmuebles

Para el MLS resulta fundamental asegurar que exista un instrumento jurídico que permita adelantar las APER en el predio en el que se llevará a cabo el proyecto ambiental. Como se enunció anteriormente, para llevar a cabo un proyecto ambiental de mercados ambientales no es condición *sine qua non* contar con la propiedad del inmueble, pero sí resulta fundamental que se cuente con un instrumento jurídico que garantice no solo el acceso al predio y que pueda llevar a cabo las APER, sino, además, que se pueda disponer posteriormente de los bienes y los servicios ambientales que genere el predio y/o el proyecto ambiental. De esta forma, al haber plena transparencia y trazabilidad de la propiedad y libre disposición de los frutos (tangibles o intangibles) que genere el proyecto ambiental, se podrá vincular el proyecto a los mercados ambientales. Es en este punto resulta sumamente importante entender los tipos de propiedad, las condiciones en las que se puede llevar a cabo las APER en dichos tipos de propiedad y los retos que implica para el proveedor del proyecto ambiental.

Dicho lo anterior, procedemos a revisar los diferentes escenarios que hemos identificado en los que se podría presentar un proyecto ambiental, junto con algunas recomendaciones generales sobre la mejor forma de enfrentar los retos y desafíos que cada uno de esos escenarios representa para un proyecto ambiental. Es importante anotar que este

**Para llevar a cabo un proyecto ambiental de mercados ambientales no es condición *sine qua non* contar con la propiedad del inmueble, pero sí resulta fundamental contar con un instrumento jurídico que garantice el acceso al predio y que permita llevar a cabo las APER, además, que se pueda disponer posteriormente de los bienes y los servicios ambientales que genere el predio y/o el proyecto ambiental.**

listado de escenarios es enunciativo y no taxativo y que, por lo tanto, se deberá analizar las condiciones propias del proyecto en cada caso en concreto. Sin perjuicio de lo anterior, estos escenarios permiten ilustrar al lector sobre las diferentes variables a las que se puede ver enfrentado al momento de diseñar, implementar, participar y/o invertir en proyecto ambiental cuando se trata de asuntos de carácter legal asociado no solo a la propiedad de los predios, sino a su administración y gestión.

### Escenario 1 - Gestor del proyecto y propiedad sobre el inmueble en el que se desarrolla

La primera pregunta que surge está asociada a la propiedad del inmueble. En este caso encontramos dos (2) escenarios, por un lado, que el gestor del proyecto sea el dueño del predio y, por el otro lado, que el gestor no sea el dueño. Cada uno de los escenarios genera unos desafíos particulares a saber:

#### Escenario 1A: quien lleva a cabo el proyecto ambiental es el mismo propietario del inmueble

Si el proveedor es el propietario del inmueble y tiene en su cabeza y control todos los atributos propios del derecho de propiedad, este podrá tener acceso al mismo, realizar la siembra, controlar y monitorear las APER. Asimismo, tendrá el derecho a disponer de los réditos ambientales que genere el proyecto. En cualquier caso, siempre debe haber claridad sobre el derecho de dominio del inmueble seleccionado, así como claridad sobre quien ostenta todos los atributos del derecho de propiedad, así como si existen derechos reales sobre el predio en cabeza de terceros.

De lo anterior se desprenden algunas ventajas para el proveedor que a su vez sea propietario. Aquel no asume riesgos derivados de terceros, sino solo aquellos inherentes a su propiedad, pues es parte de su patrimonio. Igualmente, tiene disposición temporal ilimitada sobre el inmueble para llevar a cabo el proyecto ambiental y las APER mientras que ejerza titularidad sobre el mismo.

Adicionalmente, se asume que conoce los riesgos jurídicos, económicos, ambientales y sociales a los cuales está expuesto su inmueble y puede mitigarlos sin necesariamente –en principio– depender de un tercero. Sumado a lo anterior, el propietario no asume costos de transacción con terceros sobre su inmueble y dispone del mismo para adelantar actividades según su propio riesgo e interés.

Por otro lado, el proveedor que sea propietario enfrenta algunas desventajas frente al uso de su inmueble. Entre ellas se encuentra asumir potenciales consecuencias y externalidades negativas a terceros derivadas de los riesgos inherentes al inmueble. En tal caso, se presentarían costos de transacción y eventuales reparaciones o indemnizaciones a que haya lugar.

Asimismo, el dueño del inmueble asume los costos tributarios asociados al predio como lo son el impuesto predial, impuesto de valorización, impuesto de renta sobre el valor del inmueble, plusvalías, entre otros.

De igual forma, en la medida en que el dueño del predio sea deudor de terceras personas, su predio –salvo que estableciera un mecanismo jurídico para proteger su propiedad frente al proyecto ambiental– se convierte en parte de la garantía para sus acreedores, que podrán perseguir el inmueble para el pago de sus acreencias. No obstante esta situación, se puede presuponer que el propietario conoce sus deudas y los riesgos crediticios a los que está expuesto el inmueble.

### **Escenario 1B: quien lleva a cabo el proyecto ambiental no es el propietario del inmueble**

Si el proveedor no es el propietario del inmueble en el que se desarrolla las APER, requerirá tener un instrumento jurídico que le garantice un derecho amparado en un documento suscrito con el propietario del inmueble el cual le permita tener acceso al mismo, realizar la siembra, controlar y monitorear la implementación de las APER. De igual forma, dicho instrumento jurídico le deberá garantizar poder disponer de los frutos o réditos (tangibles o

intangibles) que genere el proyecto ambiental para poderlos transar en el mercado ambiental.

Lo anterior se puede hacer mediante la suscripción de contratos de comodato, arrendamiento bajo documento privado o público, cuentas en participación (mandatos), constitución de usufructos, derecho real de uso, imposición de servidumbres, entre otros acuerdos jurídicos a los que se pueda llegar con los propietarios. En cualquier caso, debe garantizarse que el propietario no cause un impacto negativo en la viabilidad del proyecto ambiental y su permanencia en el tiempo.

El proveedor que no sea propietario del inmueble depende de una relación jurídica con el propietario para acceder al uso de la tierra. De aquí se deriva que debe asumir los riesgos del propietario del inmueble relacionados con su situación jurídica, económica, ambiental y social. Adicionalmente, está expuesto a potenciales externalidades negativas generadas por terceros en inmuebles colindantes y que podrían afectar las acciones realizadas en el marco de su proyecto ambiental y APER.

Igualmente, el proveedor que no tenga la calidad de propietario asume costos de transacción con el propietario o con terceros en caso de que eventos circunstanciales lleven a cambiar las condiciones pactadas en la relación jurídica. Ejemplos de dichos costos se pueden representar en gastos notariales, honorarios de abogados, costos de oportunidad, reconocimiento de pago por hectárea dispuesta para el proyecto ambiental, entre otros.

Por otro lado, existen algunas ventajas para el proveedor que no sea titular del derecho de dominio de los predios. Dentro de estas se encuentran, por ejemplo, la no obligación de pago del impuesto predial o sobre la renta, dado que el inmueble no está dentro de su patrimonio. Al mismo tiempo, este se hace responsable del impacto generado sobre el inmueble solo dentro del tiempo pactado con el propietario. También, dentro de este lapso disfruta del impacto positivo derivado de las acciones realizadas sobre el inmueble.

Finalmente, al no ser el propietario del inmueble se requiere contar con un paquete de indemnidades y garantías que le permita al propietario poder contar con un respaldo económico ante un riesgo crediticio del dueño del predio que pueda afectar la titularidad del predio y la disposición del mismo. Es preciso verificar que haya un mecanismo de control, seguimiento y verificación, de manera que el gestor del proyecto ambiental pueda conocer los riesgos crediticios a los que se sujeta el predio como garantía general de los acreedores de su propietario.

### **Reflexión adicional respecto de los territorios colectivos**

En este punto, es preciso señalar que tratándose de proyectos que se lleven a cabo en predios de comunidades indígenas y/o afrodescendientes, aplicarán las mismas consideraciones señaladas para los proyectos ambientales en predios que no sean de propiedad del proveedor ambiental. Adicionalmente, tratándose de comunidades colectivas se deberá garantizar el desarrollo del proceso de consulta previa, socialización del proyecto con la comunidad, obtención del aval (también coloquialmente denominado *licencia social*) para poder llevar a cabo el proyecto. Asimismo, se deberán garantizar los derechos que tienen este tipo de comunidades a la protección de su cultura, prácticas y tradiciones; así como se deberá atender a lo dispuesto en los reglamentos, planes de vida y demás instrucciones que apliquen las comunidades en sus territorios. De manera que será posible adelantar proyectos ambientales en territorios de propiedad colectiva siempre y cuando se cumpla con la normativa aplicable, así como con las referidas consideraciones sociales, culturales y legales.

### **Escenario 2: gestor desarrolla el proyecto en predios de naturaleza pública**

El MLS no descarta la posibilidad de adelantar proyectos ambientales en inmuebles que no sean de propiedad privada. Sin embargo, en este caso será necesario analizar los siguientes casos relacionados con los bienes públicos que podrían presentarse en este caso: (i) proyectos en bienes inmuebles fiscales adjudicables (bienes inmuebles baldíos de la Nación), y (ii) bienes inmuebles fiscales no adjudicables.



© David Rugeles - Fondo Acción

### **Escenario 2A: proyecto en un bien inmueble fiscal adjudicable – bien inmueble baldío nacional**

Dependiendo de las condiciones de tiempo, modo y lugar, así como de quién es el gestor del proyecto podría considerarse la alternativa de solicitar la adjudicación del bien baldío en la medida en que se cumpla con los requisitos legales aplicables. Esta alternativa se podría dar en la medida en que no necesariamente todo el predio adjudicado implica que el mismo pueda y/o deba ser explotado en su integridad bajo las reglas agrícolas, sino que podrá realizar un manejo, uso y tratamiento combinado del predio con agricultura, restauración y protección ambiental.

De igual forma, existe la posibilidad de llevar a cabo el proyecto ambiental respecto de predios baldíos que hubiesen sido adjudicados. En este caso, el gestor, intermediario o promotor del proyecto ambiental podría llegar a acuerdos con los adjudicatarios del baldío con el fin de poder llevar a cabo en dichos predios las APER, siempre y cuando se cumpla con las normas generales aplicables a los bienes baldíos adjudicados.

Asimismo, si el proyecto ambiental se realiza en áreas de bienes baldíos de la nación, habría que llegar a un acuerdo con el Incoder en liquidación, la Agencia Nacional de Tierras y/o la entidad delegada para su efecto, con el fin de poder disponer del predio para proyectos ambientales. Esto podría hacerse mediante un contrato de arrendamiento,

contrato de concesión y/o cualquier otro tipo de convenio o acuerdo contractual. De esta manera se busca garantizar la permanencia del proyecto, el acceso al inmueble, la implementación de las APER y su respectivo monitoreo dentro del término de vigencia del proyecto ambiental.

Igualmente, debe señalarse que los bienes baldíos en Colombia se pueden considerar como una reserva patrimonial inmueble en cabeza del Estado, el cual ejerce un derecho especial sobre los mismos y puede adjudicarlos a un particular por medio de una persona de derecho público para que el primero los cultive con el fin de acceder a la propiedad privada, lo cual no es óbice para que dicha propiedad preste bienes y servicios ambientales. Así, el Estado puede traspasar los baldíos a particulares que cumplan las exigencias establecidas en la ley, y siguiendo dos principios base: (i) la propiedad de la tierra no tiene lugar si no se llevan a cabo acciones de explotación económica sobre la misma, lo cual no implica que la explotación no pueda hacerse mediante proyectos ambientales que generen réditos y ganancias para los adjudicatarios del inmueble, y, (ii) el Estado está habilitado para promover la propiedad privada al beneficiario siempre y cuando se busque promover los fines del Estado, entre los que se resalta servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En consecuencia, el proveedor puede hacerse a la titularidad de los baldíos –siempre que cumpla con los requisitos legales aplicables– o adelantar el proyecto ambiental bien sea en bienes baldíos no adjudicados o en bienes baldíos adjudicados a terceros (siempre que llegue a los respectivos acuerdos contractuales con estos y en la medida en que garantice que estos harán parte del proyecto, cumpliendo así con los postulados básicos sobre los cuales se reconoce la propiedad sobre bienes baldíos). De igual forma, se podría considerar un bien baldío que se encuentra en proceso de adjudicación, en cuyo caso se deberá revisar el estado actual del proceso y la solicitud, de manera que se pueda prever si el predio finalmente será o no adjudicado y, por ende, si se podrá o no tener en consideración para el proyecto ambiental.

La sostenibilidad y permanencia del proyecto dependerá de haber definido de antemano la calidad jurídica del baldío y la posibilidad de adjudicación y/o la viabilidad de adelantar proyectos en bienes adjudicados y/o en bienes baldíos no adjudicados previa la autorización de la entidad administradora.

### **Escenario 2B: proyecto en un bien inmueble fiscal no adjudicable**

Si el proyecto se realiza en áreas de bienes fiscales no adjudicables, sería necesario identificar la autoridad titular del derecho de dominio del mismo y de su respectiva administración. En este caso, no se trata de transferir la propiedad del bien público fiscal, sino de autorizar el desarrollo de actividades en dicho predio bajo las referidas APER.

Una vez identificada, sería necesario lograr un acuerdo o convenio a través de un instrumento contractual que garantice que el proveedor esté habilitado para adelantar, directa o indirectamente, un proyecto ambiental.

De esta manera se busca garantizar la permanencia del proyecto, el acceso al mismo, las APER y su respectivo monitoreo dentro del término de vigencia del proyecto ambiental y de acuerdo con la autorización proferida por la autoridad ambiental responsable.

En caso de llevarse a cabo un proyecto ambiental y APER sobre un bien inmueble fiscal no adjudicable se deben tener en cuenta factores de riesgo y su impacto en relación con posibles conflictos de interés entre la autoridad y aquella que ejerza derechos reales sobre el inmueble en cuestión. Así, es importante determinar también si da lugar a potenciales externalidades negativas derivadas de la explotación del inmueble, por ejemplo, sobre terceras autoridades y/o inmuebles colindantes pertenecientes a estas u otros titulares públicos o privados.

Es importante resaltar que la autorización que sea proveída por la entidad pública que administra el inmueble a favor del proyecto ambiental debe estar en línea con los fines del Estado, así como con las facultades y competencias propias de la entidad. En este sentido, los bienes inmuebles que resulta-

rían ser beneficiarios de este tipo de proyectos corresponden por lo general a bienes de propiedad de entidades y/o autoridades públicas ambientales.

De igual forma, debe considerarse que el uso y/o autorización de uso que se haga respecto de estos predios para este tipo de proyectos ambientales no puede generar pérdidas ni daños a la entidad pública administradora, sino que, por el contrario, deben propender por que existan unos gananciales tangibles y/o intangibles para dicha entidad. En este sentido, puede explorarse alternativas como iniciativas público-privadas bajo las cuales se estructuren y desarrollen proyectos ambientales en predios de propiedad pública.

La sostenibilidad y permanencia del proyecto dependerá de haber definido de antemano la calidad jurídica del predio y de la posibilidad de llevar a cabo allí el proyecto sin que se requiera que la autoridad administradora del mismo necesite desprenderse de su titularidad.

Finalmente, debe resaltarse que, en algunos casos y sujeto a las reglas y normas aplicables, los bienes fiscales pueden ser transferidos a terceros, en cuyo caso se comportaría más como un predio privado una vez se haya presentado la transferencia del derecho de dominio. Si, por el contrario, el predio no es susceptible de ser transferido a particulares, aplicarían las mismas reflexiones señaladas para los gestores que adelantan los proyectos ambientales en propiedad de terceros y no en su propia propiedad.

### **Escenario 3: gestor desarrolla el proyecto mediante subcontratistas**

El MLS implica tener las herramientas legales, jurídicas y contractuales que le permitan al proveedor controlar las actividades adelantadas por terceros en el inmueble de forma que se controlen los riesgos propios de la puesta en marcha del proyecto ambiental y de las APER. En este caso, se hace necesario revisar dos (2) escenarios a saber: (i) el proyecto es estructurado por el gestor en un predio de su propiedad, pero desarrollado por terceros, y (ii) el proyecto es estructurado por el gestor en un predio que no es de su propiedad y, además, desarrolla el proyecto mediante terceros.

### **Escenario 3A: terceros desarrolladores en proyecto estructurado en propiedad del proveedor**

Si el proveedor decide llevar a cabo el proyecto a través de terceros no vinculados directamente (personal y/o contratistas) o mediante los ocupantes en inmuebles de su propiedad, es necesario instrumentalizar la relación que se derive entre los terceros y el proveedor del proyecto, quien a su turno es el propietario del inmueble.

De esta forma, se administrarían adecuadamente los riesgos derivados de las acciones u omisiones causadas por los terceros ocupantes que afecten o tengan el potencial de afectar el proyecto ambiental. Así se tendría una herramienta de coerción frente al incumplimiento del vínculo contractual entre el proveedor y los terceros ocupantes.

Es importante resaltar que, siendo el proveedor el mismo propietario del inmueble, este asume responsabilidades especiales frente a terceros en su calidad de titular de los derechos de dominio, y de acuerdo con la aplicación del principio de función ecológica de la propiedad. En este caso, la instrumentalización de la responsabilidad de terceros buscará propender por otorgar al proveedor ambiental –y propietario del inmueble– herramientas legales para obtener las acciones requeridas para las APER por parte de los terceros. De igual forma, esto permitirá eludir un riesgo para el proveedor, evitando así la configuración del riesgo de adquisición por prescripción adquisitiva de dominio (*usucapion*) a cargo de los terceros ocupantes.

Una desventaja para el proveedor al operar con ocupantes su propio predio es que el vínculo que se sostiene puede que no solo se dé en el marco de una relación civil ante el riesgo de la prescripción adquisitiva de dominio, sino que también adquiere los respectivos riesgos laborales ante la relación de subordinación que genera entre este y los terceros ocupantes que adelantan la implementación de las APER.

### **Escenario 3B: terceros desarrolladores en proyecto estructurado en propiedad ajena al proveedor y/o intermediario**

Si el proveedor decide llevar a cabo el proyecto de mercados ambientales en inmuebles que no son de su propiedad y ejecutarlo a través de terceros (personal y/o contratistas), mediante los ocupantes de los predios, sería necesario instrumentalizar la relación con los terceros. De esta forma se busca administrar de manera adecuada los riesgos derivados de acciones u omisiones causadas por los ocupantes, y que afecten o tengan el potencial de afectar el proyecto ambiental. Así, se dispondría de una herramienta de coerción frente al incumplimiento del vínculo contractual entre el proveedor y los ocupantes.

En este caso, la instrumentalización no solo implicará la vinculación del tercero ocupante, sino también del propietario del inmueble para que el instrumento sea utilizado para constreñir al primero frente al segundo. Paralelamente, el instrumento podría validar la autorización por parte del propietario para que el tercero ocupante realice las actividades inherentes al mandato de cara a la implementación de las APER a nombre y por cuenta del proveedor. Nótese que en algunos casos el mismo ocupante puede ser el propietario del inmueble, el cual puede ser incluido en el proyecto ambiental para que colabore con la ejecución de las APER, pero sobre todo para que participe del mantenimiento y la vigilancia del proyecto ambiental.

De igual forma, en este caso existe un riesgo laboral con los terceros que realizan las actividades en propiedad de un tercero. Asimismo, el proveedor ambiental asume cierta responsabilidad ante el propietario del inmueble con ocasión de las acciones y omisiones que generen los empleados y/o contratistas que utilice para la implementación y desarrollo de las APER.

### **Escenario 4: gestor desarrolla el proyecto de forma directa, sin subcontratistas**

El MLS permitiría también que el proyecto ambiental sea desarrollado en inmuebles propios del proveedor o en inmuebles ajenos y por parte de personal o contratistas afiliados a este. En este caso, habría que analizar dos (2) escenarios a saber: (i) cuando el proyecto es estructurado en propiedad del gestor directamente a través de su propio personal o contratistas, y (ii) cuando el proyecto es estructurado en un predio ajeno al gestor, pero directamente desarrollado por su propio personal o contratistas.

#### **Escenario 4A: proyecto estructurado en propiedad del proveedor**

Si el proveedor decide llevar a cabo el proyecto ambiental dentro de su propio inmueble a través de personal propio o con contratistas, sería necesario tener un manual y guías de sostenibilidad ambiental y social de cara al proyecto ambiental. Adicionalmente, se debería designar un equipo responsable de la actividad, identificar los riesgos y oportunidades conexas al proyecto ambiental, establecer los lineamientos y parámetros sociales y ambientales bajo los cuales se llevaría a cabo el proyecto ambiental; así como determinar los roles y responsabilidades del equipo encargado y preparar el plan de implementación.

En el caso de los empleados directos del proveedor, la relación se mediaría en virtud del contrato laboral existente.

En el caso de los contratistas, la relación se mediaría por un contrato de prestación de servicios, el cual debe incluir todo tipo de cláusulas de manera que se proteja los intereses del proveedor y se asignen adecuadamente los riesgos asociados al proyecto ambiental.

## Escenario 4B: proyecto estructurado en propiedad ajena al proveedor y/o intermediario

Si el proveedor decide llevar a cabo el proyecto ambiental en un inmueble que no sea de su propiedad y a través de personal propio o con contratistas, sería necesario tener un instrumento o acuerdo suscrito con el titular del inmueble. De esta manera se busca garantizar el acceso al inmueble y el desarrollo de actividades por parte del personal directa o indirectamente relacionado con el proveedor. El documento debería garantizar plena independencia del proveedor en el manejo del proyecto ambiental.

Asimismo, se requeriría de la creación de un manual y guías de sostenibilidad ambiental y social de cara al proyecto ambiental. Adicionalmente, se debería designar un equipo responsable de la actividad, identificar los riesgos y las oportunidades conexas al proyecto ambiental, establecer los lineamientos y parámetros sociales y ambientales bajo los cuales se llevaría a cabo el proyecto, así como determinar los roles y responsabilidades del equipo encargado y preparar el plan de implementación.

En el caso de los empleados directos del proveedor, la relación se mediaría en virtud del contrato laboral existente.

En el caso de los contratistas, la relación se mediaría por un contrato de prestación de servicios que incluya todo tipo de cláusulas. Con esta medida se busca proteger los intereses del proveedor y asignar adecuadamente los riesgos asociados al proyecto. Adicionalmente, se procura cubrir las eventuales responsabilidades frente a los propietarios de los inmuebles.

### Reflexión adicional

En ambos casos podría considerarse la posibilidad de generar un vínculo con personas no ocupantes, no asalariados ni contratistas, sino a través de organizaciones comunitarias o de base que se encarguen de llevar a cabo las actividades de siembra y demás APER, así como las actividades de monitoreo, vigilancia y seguimiento mediante la suscripción de acuerdos de colaboración o asociación con dichas entidades sin ánimo de lucro.

La inclusión de organizaciones comunitarias o de base al proyecto podría traer como ventaja generar un valor agregado de identificación entre estas y el inmueble. La participación de grupos y partes interesadas locales otorgaría un atractivo al proyecto que podría derivar en un crecimiento sostenible y atraer inversión o nuevos proyectos en el área. Sumado a esto, se generarían oportunidades de empleo a nivel local que incrementarían las condiciones de vida en el área, siempre y cuando la relación jurídica entre el propietario del inmueble y las organizaciones sea garantizada y sostenible.

### Riesgos legales asociados al proyecto ambiental en el marco del MLS

Independientemente de la propiedad del inmueble en el que se decida llevar a cabo el proyecto ambiental, se presentan –de manera enunciativa– algunos riesgos que hemos identificado como propios que se encuentran conexas a la propiedad inmobiliaria en el marco del MLS, los cuales deben ser considerados al momento de seleccionar predios y de adelantar en los mismos proyectos ambientales.

Así las cosas, una vez se cuente con la información relevante de cara al inmueble respecto del cual se va a adelantar el proyecto ambiental, se deberían analizar los riesgos legales derivados del mismo (ejemplos de estos riesgos se explicarán más adelante). Una vez identificados los riesgos, será necesario tomar las medidas necesarias a fin de mitigarlos, trasladarlos o controlarlos, según la conclusión a la que se llegue respecto de su probabilidad e impacto.

En términos generales, consideramos que los riesgos legales a los que estarían sujetos los predios en el marco de proyectos ambientales se podrían clasificar en tres tipos. En cada caso en concreto habrá que analizar e identificar no solo cuales son los riesgos aplicables, sino también la clasificación que se le dará en cada caso dependiendo de las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se encuentre el predio objeto de estudio en el marco del diseño del proyecto ambiental. Dicho lo anterior, se sugiere contemplar los siguientes tipos de clasificación de riesgos.



### Riesgo Alto

Se trata de aquellos asuntos legales cuyo impacto en el proyecto ambiental implique consecuencias sensibles y materiales que vuelvan inviable el proyecto. Se considera sensible y material en el evento en que no puedan revertirse las consecuencias que se derivan del mismo, afecte los derechos reales o personales que se tengan respecto del inmueble en el que se lleva a cabo el proyecto, imponga restricciones al uso del suelo o a los derechos derivados del dominio/posesión/tenencia que hagan inviable jurídicamente llevar a cabo el proyecto.



### Riesgo Medio

Se trata de aquellos asuntos legales en los que el impacto en el proyecto implique algunas consecuencias determinadas en casos puntuales con posibilidad de reversión en el largo plazo y debe ser enfrentando mediante un plan de mitigación y buenas prácticas. Suele ser un riesgo que afecta al proyecto sin que genere los efectos adversos bajo el riesgo alto.



### Riesgo Bajo

Se trata de aquellos asuntos legales en los que el impacto en el proyecto implique algunas consecuencias que no representen un efecto adverso o que el mismo resulte mínimo.

Los tipos de riesgos están expuestos frente al impacto que puede causar en el diseño, la estructuración y la puesta en marcha del proyecto. De manera que, no solo debe analizarse el impacto que el riesgo identificado puede generar, sino la probabilidad de ocurrencia. En este sentido, el arte de estructurar el proyecto desde el punto de vista del MLS requerirá valorar los riesgos frente a la probabilidad y el impacto, de manera que se adopten todas las medidas legales, judiciales, administrativas o contractuales necesarias, para que se blinde jurídicamente el proyecto y se garantice su permanencia en el tiempo. De forma que, al momento de valorar los riesgos se deberá considerar la probabilidad de ocurrencia y el impacto que dicha ocurrencia podría generar en el proyecto.

Es importante resaltar que los riesgos que se presentan a continuación no pretende ser una lista de chequeo taxativa sobre los diferentes riesgos a los cuales están expuestos los predios que pueden ser utilizados en proyecto ambientales, sino que se trata de una lista enunciativa que busca sensibilizar a los proveedores de servicios ambientales, a los intermediarios de proyectos ambientales, a las autoridades y a la comunidad en general sobre dichos riesgos. Así que en cada caso en concreto deberá analizarse los riesgos legales a los que están expuestos los predios frente a cada proyecto, permitiendo la debida administración y asignación de dichos riesgos. Entre otros, resaltamos los siguientes riesgos:

#### Falta de claridad sobre titularidad de la propiedad privada

En aquellos casos en los que no sea posible identificar la titularidad sobre el predio en el que se llevará a cabo el proyecto se generará una dificultad al momento de garantizar su permanencia y sostenibilidad frente a terceros tales como la autoridad ambiental, entidades financieras (fiducia) y para el mismo proveedor, en la medida en que no sería posible manejar adecuadamente las operaciones sobre un inmueble del cual no haya certeza sobre su propiedad.

© David Rugeles - Fondo Acción



La falta de claridad y certeza sobre la titularidad de la propiedad del inmueble implica un riesgo para la viabilidad legal del proyecto ambiental. Para cualquier proyecto ambiental que sea adelantando en inmuebles de terceros, se asumirán las cargas y riesgos derivados de la posesión y ocupación no autorizada.

Asimismo, una eventual financiación del proyecto por parte de terceros o entidades financieras podría encontrar una dificultad ante la falta de claridad sobre la titularidad de la propiedad de la tierra

Siempre será recomendable adelantar un estudio de títulos que pueda dar fe de las condiciones jurídicas a las que están expuestos los predios. Para este propósito se requiere verificar no solo la información que sea suministrada directamente por el propietario, sino también los registros, documentos e instrumentos públicos que existan sobre el particular. Sobre esto último, es recomendable que la documentación pública sea revisada periódicamente (al menos una vez al año o cada dos años según el proyecto) para evidenciar cambios en la propiedad o en el estado de los riesgos legales asociados al inmueble.

### **Bienes inmuebles públicos (bienes fiscales adjudicables y no adjudicables)**

En aquellos casos en los que se adelante un proyecto en áreas de propiedad estatal (baldíos y/o fiscales), se requerirá contar con la autorización pertinente expedida por parte de la autoridad competente (aquella que administre dicho inmueble).

En caso de no contar con la autorización correspondiente, se asume el riesgo de que surjan reclamos por parte de la entidad competente, y de que el proyecto se vea afectado; también se asumen las consecuencias derivadas de la ocupación sobre inmuebles de propiedad pública.

De igual forma, tratándose de bienes inmuebles públicos, existe el riesgo de que la autoridad decida darle un uso diferente a sus predios y esto podría tener un efecto sobre el proyecto ambiental.

Por otro lado, como se señaló en la sección anterior, el uso de inmuebles baldíos ofrece la posibilidad jurídica de acceder a la propiedad siempre y

cuando el inmueble sea explotado económicamente y se cumpla con los requisitos legales para tal fin. Lo anterior representa una ventaja para aquellos proveedores que diseñen un proyecto ambiental sobre un baldío determinado.

### **Existencia y/o presencia de personas en un inmueble privado**

En aquellos casos en los que se adelante un proyecto ambiental en un área de propiedad del proveedor que cuente con ocupantes autorizados (o no) por este, se deberá tener claridad sobre el tipo de condiciones jurídicas bajo las cuales las personas hacen uso de la tierra, así como el vínculo jurídico entre las partes.

En el evento en que exista un acuerdo escrito o verbal entre el titular de la tierra y la persona que realiza actividades en el predio, mediarán los términos y las condiciones propias del mismo (ej. en el caso de contratos de arrendamiento, contratos de mandato, contratos de operación, etc.). Por el contrario, si se presentan personas que no tengan acuerdo alguno con el propietario de la tierra, se corre el riesgo de que el tercero haga uso de sus facultades como poseedor (prescripción adquisitiva de dominio) y termine adquiriendo la propiedad del predio en un proceso judicial. En este último escenario es preciso adelantar actividades de señor y dueño, de manera que se disipe cualquier pretensión de la persona que realice actividades en el predio sin contar con algún tipo de autorización o permiso de quien se reputa como dueño del mismo según lo que señale el respectivo Certificado de Libertad y Tradición.

Asimismo, la presencia de ocupantes no autorizados implica dificultades legales y sociales para el proyecto ambiental, lo cual puede afectar los

**Es recomendable que la documentación pública sea revisada periódicamente (al menos una vez al año o cada dos años según el proyecto) para evidenciar cambios en la propiedad o en el estado de los riesgos legales asociados al inmueble.**

términos previstos para el mismo, el control del territorio, y afectar la permanencia y la viabilidad del proyecto.

Por lo tanto, al realizar los estudios de títulos y procesos de debida diligencia no solo deben analizarse los documentos que den fe de la situación jurídica del inmueble, sino también las condiciones reales de su uso por parte del propietario y/o de terceros. Esto resulta fundamental puesto que en la medida en que no haya una propiedad pacífica del inmueble se podrán generar posibles reclamaciones o conflictos jurídicos que terminen afectando los derechos de uso, goce, disfrute y disposición del inmueble, lo cual afectará a quien tenga ciertos derechos y/o expectativas bajo el proyecto ambiental.

### **Problemas en la cadena de tradición y desconexión contractual**

Es preciso verificar constantemente si la propiedad ha cambiado en aquellos casos en que se desarrolle proyectos ambientales en predios de terceros. Si se cuenta con un instrumento contractual suscrito entre el proveedor ambiental con el propietario del inmueble en el que únicamente haya derechos personales y no reales; ante el cambio en la titularidad del derecho de dominio por parte del propietario, el proveedor se podrá ver afectado al momento se hacer efectivo el contrato con el que para su momento será el anterior propietario.

De manera que es necesario que se incluyan disposiciones que permitan que se presente la subsistencia y/o cesión del acuerdo contractual con el proveedor con quien funja como propietario del inmueble. Cualquier problema en la cadena de la tradición del inmueble, como cualquier dificultad en la cadena de cesión del acuerdo contractual, podrá afectar los derechos y las expectativas que el proveedor tenga sobre el predio.

### **Condiciones resolutorias de dominio**

Por lo general, cuando se trata de bienes privados los estudios de títulos suelen limitarse únicamente a la verificación de los certificados de libertad y tradición de los inmuebles. Sin embargo, no siempre se analizan los documentos que aparecen registrados en las diferentes anotaciones de los referidos certificados. En este sentido, es recomendable no

solo revisar los certificados, sino también los instrumentos que allí aparecen inscritos, tales como escrituras públicas, providencias judiciales, órdenes administrativas, entre otros.

En línea con lo anterior, se sugiere verificar que los inmuebles no estén sometidos a condiciones resolutorias de dominio, de manera que una vez acaecida la condición pactada pueda modificarse la propiedad del inmueble; lo cual podría afectar los derechos y las expectativas que un proveedor pueda tener respecto de los frutos que se generen de un predio sometido a un proyecto ambiental.

### **Lesión enorme, vicios redhibitorios y otros fenómenos jurídicos**

Al momento de considerar un predio para un proyecto ambiental, debe analizarse no solo quien obra como propietario del mismo de manera que sea con dicha persona natural o jurídica con quien se suscriba y/o celebre el instrumento jurídico que permitirá al proveedor poder acceder al predio y adelantar las APER, sino que, además, se deberá verificar que no existan fenómenos jurídicos que puedan afectar la propiedad del predio.

Es preciso señalar que no existe un listado taxativo de este tipo de fenómenos jurídicos, pero resaltamos la importancia de verificar que no haya habido lesión enorme<sup>22</sup>, que no existan vicios redhibitorios<sup>23</sup>, que no existan problemas en la cadena de tradición del inmueble, que no hayan órdenes de embargo o limitaciones al derecho de dominio

---

22 La lesión enorme es una figura aplicable a la compraventa de inmuebles en el que se puede pedir la rescisión del contrato cuando el valor pagado o recibido difiera desproporcionalmente del valor real del inmueble. En el caso de la compra, el contrato se podrá rescindir si el valor pagado supera el doble del valor justo del predio; en el caso de la venta, el contrato se podrá rescindir cuando el valor recibido sea inferior a la mitad del valor justo del predio.

23 Los vicios redhibitorios consisten en una figura jurídica bajo la cual el vendedor está obligado a responder por el saneamiento de los vicios que traiga consigo el bien inmueble. Es decir, se trata de vicios ocultos, de forma que el comprador tiene derecho a rescindir el contrato o que se rebaje proporcionalmente el valor del precio pagado por el inmueble ante los vicios ocultos del mismo. Los vicios deben ser de tal magnitud que el comprador no hubiese comprado la cosa o hubiese pagado un precio inferior por la misma.



© Juan Pablo Daza - Fondo Acción

por parte de autoridades judiciales o administrativas, que existan indicios de que la tradición se ha dado de buena fe y con justo título, entre otros asuntos relevantes.

### **Demora en disponibilidad del inmueble**

En aquellos casos en los que se adelante un proyecto ambiental en un inmueble de un tercero y no se haya concluido la fase de negociación y consolidación de la adquisición predial, se asume el riesgo de que se demore el proyecto hasta tanto se dé el cierre del negocio o, incluso, que se presenten circunstancias que no permitan cerrar el negocio y hagan inviable el proyecto ambiental. Igualmente, este riesgo podría implicar sobrecostos económicos y una afectación en el relacionamiento con los propietarios del inmueble y/o con la comunidad.

### **Falta de autorizaciones para adelantar actividades en predios ajenos**

En aquellos casos en los que se vaya a adelantar el proyecto ambiental en inmuebles cuyos titulares difieran de aquel que administre y lidere el proyecto, se requerirá de la obtención de las autorizaciones de acceso, permanencia y de ocupación correspondientes. De llevarse a cabo el proyecto en un área de un tercero, deberá haber claridad sobre los términos bajo los cuales se intervendrá el área objeto del proyecto ambiental.

De ser este el caso, se recomienda tener un acuerdo por escrito en el que se garantice la permanencia y la viabilidad del proyecto ambiental; considerando asuntos tales como pago de canon de arrendamiento, protocolo de ingreso al predio, tipo de actividades que se adelantarán en el mismo, duración de la autorización, causales de terminación anticipada de la autorización, entre otros asuntos relevantes.

### **Actividades de utilidad pública: concesiones mineras, Contratos E&P, otras concesiones**

En aquellos casos en los que se adelante un proyecto ambiental en un área que se superponga con un proyecto de actividad pública e interés social (ej. concesiones mineras de terceros, contratos de exploración y producción petrolera, concesiones portuarias, concesiones viales o de cualquier otra índole), el proyecto ambiental podría verse afectado en la medida en que haya un tercero que desarrolle una actividad de utilidad pública e interés social que eventualmente pueda entrar en conflicto con el proyecto ambiental. En esta circunstancia, habrá que analizar cada caso en concreto con el fin de identificar cuál actividad debe ceder o si, por el contrario, ambas actividades pueden convivir, como por ejemplo en el caso en que el área del proyecto ambiental se tome como un área para la implementación de las APER en el marco de las obligaciones derivadas de una licencia ambiental de un proyecto de utilidad pública e interés social como en el caso de los proyectos mineros o petroleros.

En tal sentido, podría ocurrir el caso en que los intereses del proyecto ambiental deberían ceder frente a los intereses generales de otro proyecto cuando el proyecto ambiental no haga parte de un programa o de una estrategia de conservación o restauración que por su naturaleza pueda entrar a competir con el otro proyecto.

En estos casos, se recomienda verificar la existencia de propuestas de contratos de concesión o títulos mineros ya otorgados sobre el área objeto del proyecto ambiental, así como la existencia de otro tipo de contratos de concesión (ej. concesiones viales o portuarias). Sin embargo, debe decirse que puede que las condiciones cambien desde el momento en que se seleccione un predio y el momento en que se lleve a cabo su ejecución, de

manera que en el evento en que no se identifiquen actividades de utilidad pública que puedan afectar el proyecto ambiental, deberá buscarse implementar estrategias jurídicas que permitan mantener el proyecto en el tiempo, como por ejemplo el establecimiento de servidumbres, la constitución de reservas de la sociedad civil, la declaratoria de áreas de importancia ecológica por parte de la autoridad ambiental o el establecimiento de usos del suelo en que prevalezcan la protección y conservación ambiental.

Es importante resaltar que en el caso de concesiones –como por ejemplo en las mineras– existe un potencial de conflicto de intereses con las comunidades locales frente al impacto ambiental que tales operaciones conlleve. Así, se debe asegurar la participación de las comunidades de manera sostenible, estructurada, efectiva y adaptada según sus condiciones culturales. Se deberá llevar a cabo un proceso de consulta y participación informada que facilite la inclusión de la comunidad en las decisiones que afecten su entorno ambiental, social, económico y jurídico. Tal proceso de participación debe ser transparente y contar con documentación suficiente que facilite la toma de decisiones por parte de la comunidad y la articulación de sus intereses frente al proyecto ambiental.

### **Créditos: acreedores del propietario del proyecto**

En aquellos casos en los que quien adelante el proyecto ambiental y sea el titular del predio sobre el cual se ejecuta la actividad no cumpla con sus obligaciones con terceros (ej. DIAN, entidades financieras, proveedores, acreedores), estos podrán solicitar el embargo del predio y su posterior remate para cubrir la deuda correspondiente. De manera que el predio puede constituirse en garantía general de los acreedores del dueño del predio, lo cual podrá afectar la disposición de los resultados, réditos y ganancias que genere el proyecto ambiental.

En estos casos, con el fin de buscar y obtener la permanencia y la viabilidad del proyecto, alejándose del riesgo de crédito, resulta conveniente revisar un esquema de fiducia por medio del cual el predio pase a un patrimonio autónomo y se evite

**En aquellos casos en los que quien adelante el proyecto ambiental y sea el titular del predio sobre el cual se ejecuta la actividad no cumpla con sus obligaciones con terceros, estos podrán solicitar el embargo del predio y su posterior remate para cubrir la deuda correspondiente.**

la materialización del riesgo (más allá de si el inmueble es de quien gestiona el proyecto ambiental o no). Asimismo, puede analizarse la constitución de derechos reales como el usufructo de manera que a pesar de que el predio sea utilizado como garantía general de los acreedores y de que se afecte su nuda propiedad, el proveedor del proyecto ambiental mantendrá incólumes sus derechos y expectativas frente a los réditos, derechos, frutos y ganancias que se desprendan de los bienes y servicios ecosistémicos que genere el predio en el marco del proyecto ambiental.

### **Derecho sobre bien ajeno y decisiones judiciales o cambios legislativos**

Eventualmente, dados los últimos pronunciamientos de las altas cortes como de diferentes tribunales, se podría presentar el caso en el que un juez decida ordenar la adjudicación de tierras, restitución de tierras o transferencia del derecho de dominio de ciertos predios a nombre y a favor de comunidades que se vieron afectadas por causa del conflicto armado.

Igualmente, ante un eventual cambio en la legislación, podría ocurrir un ajuste en la carta constitucional o cualquier decisión gubernamental en la que se ordene la redistribución y la reasignación de tierras a favor de comunidades vulnerables o desplazadas.

Ante esta situación, el proyecto asume el riesgo de sostenibilidad y permanencia en la medida en que haya alguna decisión que implique cambiar el beneficiario del derecho de dominio y, por ende, del derecho de uso, goce y disposición de los re-

sultados que generen los bienes y los servicios ambientales. De ahí que se recomienda analizar no solo los documentos jurídicos que existan sobre los predios, sino también los antecedentes sociales, demográficos, históricos y políticos del área en la que se ubica el predio; de manera que se pueda inferir si el predio puede estar sujeto a reclamaciones en el marco de los procesos de restitución de tierras y/o a procesos de reasignación de la propiedad en el marco del posconflicto.

### **Decisiones bajo mecanismos de participación ciudadana**

Recientemente las altas cortes, en particular la Corte Constitucional, se han consolidado como abanderadas de la protección de los mecanismos de participación ciudadana de cara a la toma de las decisiones a nivel nacional, regional y local. En este marco, las decisiones adoptadas mediante sistemas de cabildos, consultas populares, plebiscitos o referendos pueden llegar a afectar la vocación y/o la regulación del uso del suelo de una región determinada, lo cual puede implicar ventajas y/o desventajas para un proyecto ambiental, según sea el resultado de la decisión popular. Este tipo de riesgos resultan ser por lo general imprevisibles, sin embargo, debe considerarse las variables sociales, políticas y culturales de cada región para efectos de prever si existe o no el riesgo de que haya un cambio en el uso del suelo y/o en la propiedad de un inmueble que vaya a ser sometido a este tipo de proyectos ambientales.

### **Procesos administrativos e investigaciones ambientales**

En Colombia no existe un registro nacional de investigaciones y procesos administrativos ambientales, lo cual hace difícil saber si un predio puede estar involucrado en una investigación. Únicamente se conoce de esta situación cuando existe alguna inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria por virtud de una decisión de un juez o de una autoridad administrativa. De manera que no es posible saber a ciencia cierta si, por ejemplo, un inmueble es objeto de una investigación administrativa ambiental por infracciones a normas ambientales, lo cual puede finalizar con la imposición de medidas

compensatorias que podrían no estar alineadas con el proyecto ambiental, o con una multa que pueda no ser pagada por el propietario en cuyo caso habrá un proceso ejecutivo para el pago de la sanción pecuniaria.

De manera que es preciso verificar no solo los documentos legales y contractuales que sean suministrados por el propietario del inmueble, sino que, además, resulta pertinente realizar una visita ocular al predio con el fin de evidenciar si pudo o no haber alguna situación que pudiera ser parte de una investigación.

Igualmente, en cualquier caso se recomienda además de incluir un paquete de garantías e indemnidades frente al propietario del inmueble, hacer uso de mecanismos de participación ciudadana como derechos de petición, con el fin de verificar con las autoridades locales que el inmueble no sea objeto de investigaciones y/o que el inmueble se encuentre al día con las obligaciones correspondientes, esto último por ejemplo en el caso del pago de impuestos, tasas y contribuciones.

### **Cambios en el uso del suelo**

Los concejos municipales están facultados a través de los planes de ordenamiento territorial y/o de los esquemas de ordenamiento territorial para cambiar el uso del suelo. Asimismo, las autoridades ambientales están habilitadas para establecer determinantes ambientales mediante las cuales se pueda orientar el uso del suelo a través de los instrumentos de ordenamiento territorial.

En el evento de un cambio abrupto del uso del suelo se podría afectar la sostenibilidad y permanencia del proyecto ambiental. Será necesario analizar el uso del suelo permitido, las limitaciones y/o restricciones que esto implique para el proyecto ambiental, bien sea porque lo protege o porque lo pone en una situación en la que se vuelve interesante para el desarrollo de actividades que no necesariamente estén en concordancia y alineadas con el proyecto ambiental (ej. cambios de uso del suelo que beneficien desarrollos urbanísticos, comerciales o industriales).

Igualmente, debe notarse que el cambio del “uso” del suelo o de las condiciones del inmueble podrían cambiar por parte del propio propietario del predio (sobre todo en casos en los que el proveedor del mercado ambiental no sea el propietario del inmueble). En estos casos, se recomienda incluir obligaciones contractuales bajo las cuales el propietario se obligue a no cambiar el uso del inmueble, no gravarlo, no establecer limitaciones o restricciones de tipo legal o contractual, limitar el derecho de dominio o de cualquier derecho real o personal que pueda recaer sobre el predio, entre otros.

### Decisiones sobre la vocación del predio

El proyecto ambiental podría enfrentar un desafío legal en la medida en que haya alguna decisión por parte del propietario del predio de cambiar su uso (utilización), transferirlo a un tercero o de terminar unilateralmente el contrato suscrito en el marco del proyecto. Para estos efectos no solo debe haber un compromiso por parte del propietario del predio en relación con el uso que se le dará al predio, sino que, además, el instrumento jurídico que se utilice para diseñar, estructurar y desarrollar el proyecto debe contener un paquete de garantías e indemnidades que resulten ser un desincentivo para el propietario, de forma que se garantice la vocación de conservación, protección y/o restauración del predio.

De manera que debe haber claridad sobre la importancia del predio de cara al servicio ambiental que el inmueble puede ofrecer, así como respecto de las consecuencias jurídicas que traería para el propietario no continuar con el proyecto al disponer el predio para un propósito diferente. Es importante resaltar que la decisión sobre la vocación del predio no implica la imposibilidad del propietario para transferir el derecho de dominio del predio, en este caso no se busca afectar el atributo de disposición, sino los atributos de uso y goce como elementos del derecho real de dominio.

Igualmente, entran dentro de esta categoría de riesgos aquellos casos en los que se presenten las siguientes situaciones: (i) disolución de la persona jurídica titular del inmueble; (ii) venta de la empresa titular del inmueble; (iii) muerte del titular del inmueble si es persona natural; (iv) procesos de disolución, reorganización, insolvencia o liquidación de personas jurídicas dueñas de los predios;

(v) cambios de control en la propiedad accionaria de sociedades dueñas de los predios; y (vi) cualquier otro fenómeno legal que pueda afectar la propiedad del inmueble o el derecho que se tenga sobre el mismo y bajo el cual esté amparado el desarrollo del proyecto ambiental. De forma que, en la estructuración de los proyectos ambientales deben considerarse este tipo de riesgos al momento de seleccionar los predios y de acordar las cláusulas contractuales que regirán el proyecto frente a los propietarios del inmueble; así como de los demás instrumentos jurídicos que puedan hacer parte del proyecto (ej. actos administrativos, limitaciones bajo decisiones del Concejo Municipal en un EOT, decisiones ambientales que resulten ser determinantes ambientales).

### Disputas contractuales, legales y judiciales

Es preciso reconocer que en algunas oportunidades pueden surgir dificultades, con ocupantes, que deriven en disputas de índole contractual, legal y/o judicial como, por ejemplo, procesos de restitución de tierras, procesos de lanzamientos, procesos divisorios, procesos reivindicatorios, procesos declarativos de pertenencia, entre otros.

Así las cosas, los ocupantes/tenedores/poseedores de un inmueble pueden tener algún tipo de derecho real o personal consagrado respecto del inmueble en cuestión; o también pueden tener el derecho a reclamar o solicitar el reconocimiento de un derecho real o personal respecto del inmueble; podrían no tener un derecho ya consolidado o el derecho a reclamar la configuración de un derecho. De cualquier forma, será necesario analizar cada caso en concreto a fin de determinar los pasos a seguir y el esclarecimiento de la disputa contractual, legal y/o judicial.

**El proyecto ambiental podría enfrentar un desafío legal en la medida en que haya alguna decisión por parte del propietario del predio de cambiar su uso (utilización), transferirlo a un tercero o de terminar unilateralmente el contrato suscrito en el marco del proyecto.**

Igualmente, será necesario tener una buena gestión de la problemática social, revisar las solicitudes de los actores intervinientes, establecer un plan de mitigación y un plan de compensaciones que garantice a los ocupantes mantener sus condiciones y calidad de vida (o mejorarlas de ser posible), censar la población, valorar y analizar los riesgos legales derivados de la disputa, buscar el apoyo gubernamental o de otras entidades con incidencia en el área de interés e influencia del proyecto ambiental, entre otras medidas paralelas a la resolución de conflictos en el ámbito del derecho.

### Participación de comunidades

En caso de diseñarse un proyecto ambiental en inmuebles de propiedad colectiva pertenecientes a comunidades indígenas o afrodescendientes, se deben establecer mecanismos de participación efectivos para garantizar el derecho a la identidad y al desarrollo económico y social de las comunidades.

Tomando como referencia los lineamientos de los *Principios del Ecuador* (2013), se recomienda garantizar una participación efectiva, estructurada, continuada y sostenible de las comunidades afectadas y los grupos de interés involucrados. Así, el proveedor del proyecto ambiental deberá poner en marcha mecanismos de consulta y participación informada, incluyendo la documentación necesaria sobre potenciales riesgos e impactos del proyecto, su desarrollo y proyección. Dichos mecanismos deben apuntar a incluir a las comunidades afectadas en el proceso de toma de decisiones y deberán ser adaptados a sus condiciones culturales, económicas, ambientales y sociales.

El proceso de inclusión de la comunidad debe ser documentado, monitoreado y evaluado a medida que avanzan las consultas. Adicionalmente, debe ser puesto a disposición de las comunidades de manera proporcionada según los riesgos e impactos del proyecto en cuestión.

Asimismo, se recomienda establecer un catálogo multidimensional de riesgos y niveles de impacto que el proyecto pueda tener sobre las comunidades afectadas. La clasificación de riesgos tiene como objetivo proveer una evaluación previa informada

sobre las consecuencias que el proyecto pueda tener sobre las comunidades y grupos de interés.

En caso de prever impactos negativos y riesgos adversos ambientales y sociales, se deberá facilitar a la comunidad la información pertinente en las primeras fases de evaluación del proyecto, de manera periódica y siempre antes de comenzar el proyecto.

En reconocimiento de la posible situación de vulnerabilidad de algunos grupos indígenas y afrodescendientes, así como de la protección especial establecida por ley en su beneficio; los proyectos que afecten a estas comunidades deberán estar sujetos a estrictos mecanismos de consulta y participación informada en línea con la legislación pertinente y con especial atención por parte del proveedor.

Entre los riesgos de no establecer y poner en práctica mecanismos de consulta, se cuenta la posibilidad de acciones legales por parte de la comunidad, tales como acciones de tutela y similares para proteger los derechos fundamentales de la población afectada.

### Afectaciones legales al dominio y/o uso del predio

En todo proyecto ambiental deberá realizarse una evaluación general de las diferentes afectaciones legales al dominio y/o al uso del suelo, de manera que se pueda identificar en dichas limitaciones ventajas y/o desventajas para el proyecto. No existe un listado taxativo de los tipos de afectaciones a los cuales pueden estar expuestos los predios, sin embargo, se suele considerar como mínimo lo siguiente: (i) superposición del predio con áreas de zonas

**El proceso de inclusión de la comunidad debe ser documentado, monitoreado y evaluado a medida que avanzan las consultas. Adicionalmente, debe ser puesto a disposición de las comunidades de manera proporcionada según los riesgos e impactos del proyecto en cuestión.**

de reserva de Ley 2 de 1959; (ii) superposición del predio con áreas protegidas, áreas del Sinap y áreas con vocación de conservación así las mismas aún no hayan sido declaradas, reservadas y alinderadas; (iii) territorios en proceso de declaración como propiedades colectivas o ya declarados como tal; (iv) superposición del predio con rondas de ríos, ciénagas, humedales, lagunas y otro tipo de ecosistemas que restrinjan los usos del suelo; (v) afectaciones declaradas por parte de la autoridad ambiental que a su turno sean consideradas como determinantes ambientales; (vi) áreas que se superpongan con regulación de los Pomca; (vii) predios que se encuentren afectados por afectaciones locales establecidas en planes de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial; (viii) zonas de riesgo por amenazas altas por inundaciones, zonas de amenaza por remoción en masa, entre otro tipo de riesgos asociados a la estabilidad y uso del suelo; (ix) áreas sujetas a proyectos mineros o petroleros; (x) zonas con restricción de movilidad por estar declarados como zonas de riesgo por campos minados; entre otros.

En algunos casos las condiciones jurídicas de las afectaciones pueden implicar ventajas para el establecimiento de proyectos ambientales, y en otros casos pueden restringir, limitar o imposibilitar llevar a cabo dichos proyectos.

### **Control en el proceso de siembra y monitoreo: inviabilidad para llevar a cabo el proyecto**

Esta situación se puede dar en aquellos casos en los que no sea posible asegurar los permisos, las concesiones y las autorizaciones necesarias para llevar a cabo el proyecto, la falta de otorgamiento de los instrumentos de gestión, control y manejo ambiental debido a diferentes causas y a la falta de voluntad política por parte de la autoridad otorgante.

De igual forma, de haber problemas con la titularidad del inmueble respecto de la garantía del derecho bajo el cual se implementan las APER, puede causar problemas frente a la viabilidad financiera ante riesgos de crédito, dificultades de cierre financiero, de fondeo, imposibilidad de establecer garantías reales o personales sobre el inmueble o las APER, entre otros asuntos.



© David Rugeles - Fondo Acción

### **Control en el proceso de siembra y monitoreo: imposibilidad de llevar a cabo el proyecto**

Desde el punto de vista del MLS, esto podría presentarse en el caso de que el proyecto ambiental encuentre dificultades al momento de garantizar la permanencia de las APER por factores regulatorios, decisiones judiciales y/o decisiones de carácter administrativo.

Asimismo, se suman a este riesgo asuntos relacionados con fuerzas de causa mayor o evento fortuito no evitables que hagan imposible la puesta en marcha del proyecto. En tal caso se deberá hacer un análisis previo de debida diligencia para determinar estrategias y acciones que se puedan desarrollar con el fin de contener la materialización de riesgos que terminen afectando el proyecto, su puesta en marcha y su desarrollo.

### **Control en el proceso de siembra y monitoreo: dificultades en el relacionamiento social e intervención de otras autoridades**

En algunos casos, las dificultades en el relacionamiento social pueden tener un impacto frente al MLS siempre que la comunidad acuda a la utilización de mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales se busque la revocatoria de instrumentos de gestión, control y manejo ambiental, la modificación de los términos bajo los cuales se aprobó el proyecto ambiental, los cambios en el uso del suelo, la solicitud de investigación a autoridades ambientales frente al manejo e implementación de las APER, entre otros asuntos. Este es el caso de las audiencias públicas, participación de terceros intervinientes, cabildos abiertos, derechos de petición, consultas populares, etc.

## Viabilidad financiera de las APER

---

El MLS implica que haya una garantía respecto de la viabilidad financiera y sostenible para poder llevar a cabo las APER, así como en relación con el acceso a los insumos requeridos para el efecto, en particular, los recursos naturales requeridos para la implementación y el desarrollo de las APER.

Desde el punto de vista del MLS la viabilidad financiera y sostenible de las APER supone la existencia de un documento o instrumento que permita garantizar el fondeo del proyecto, de manera que se garanticen los recursos económicos y financieros necesarios para el efecto. Igualmente, atado al alcance sobre el inmueble que será utilizado en el proyecto ambiental debe haber una garantía sobre el inmueble de manera que se evite el riesgo de crédito por parte del proveedor o de quien sea el titular del inmueble.

Así las cosas, la viabilidad financiera y sostenible implica que haya certeza sobre los recursos

económicos requeridos para adelantar las tareas propias del proyecto; pero también que se busque mitigar los impactos que podría tener un riesgo de pérdida del derecho de dominio o de los derechos de uso del inmueble respecto del cual se adelanta el proyecto ante un riesgo de crédito o ante cualquiera de los otros riesgos mencionados anteriormente.

Es en este último escenario en el que aparece la necesidad de identificar instrumentos que desincentiven el uso del inmueble para fines diferentes a los previstos en el proyecto ambiental o que al menos garantice que el servicio ambiental que ofrezca el inmueble no se vea afectado ante un cambio de titular del derecho de dominio o ante cambios intempestivos frente al derecho al uso y goce del inmueble. Un ejemplo de un incentivo de protección es el cambio en los usos del suelo, la creación de áreas de protección y/o de reserva de la sociedad civil, entre otros.

## Monitoreo y control

---

La diligencia en el cumplimiento de los procedimientos, guías, manuales y procesos del proveedor se convierte en la piedra angular para garantizar la protección de los intereses del proveedor frente al mantenimiento de la propiedad (en caso de que aplique) y el establecimiento y permanencia de las APER.

El monitoreo y el control del proyecto ambiental debe ir más allá de los programas técnicos de seguimiento a las APER. El MLS implica el deber de

informar a las autoridades competentes y *stakeholders* sobre cualquier irregularidad que se presente en el mantenimiento de las APER bajo el principio de la función ecológica de la propiedad, pero también la necesidad de llevar a cabo todas las acciones legales, judiciales y administrativas que sean necesarias con el fin de mantener la propiedad, o los derechos reales o personales que se tengan respecto del inmueble en el que yace el proyecto ambiental.

# Debida diligencia: la revisión legal de los predios objeto de proyectos ambientales

**A** lo largo de este documento hemos señalado en varias oportunidades que es necesario poder llevar a cabo un proceso de debida diligencia legal respecto de los inmuebles que serán utilizados en los proyectos ambientales. En nuestra consideración dicho proceso de debida diligencia debería tener dos fases a saber: la primera debería contemplar la revisión documental de toda la información pública y privada disponible respecto del predio a utilizar. La segunda fase debería implicar una visita de campo de manera que se pueda confrontar con la realidad la información documental revisada y consultada. Una vez realizadas ambas fases, será posible contar con suficientes elementos de juicio para efectos de tomar la decisión de utilizar o no un predio para un proyecto ambiental, así como los términos y las condiciones bajo los cuales se podría vincular el predio al proyecto, en consideración a los riesgos legales que aparezcan en el marco del proceso de debida diligencia.

De acuerdo con lo anterior, procedemos a explicar en qué consiste la primera fase del proceso de debida diligencia, en donde presentaremos los principales documentos que se sugiere revisar y los asuntos que podrían encontrarse en los mismos. En relación con la segunda fase no haremos referencia

en este documento, sin embargo, es preciso señalar que en la visita de campo se deberá no solo contrastar la información documental, sino también identificar riesgos como los descritos en el capítulo cuatro del presente documento.

La primera fase contempla dos etapas; ambas están encaminadas a revisar la propiedad del predio, los derechos reales que recaen sobre el mismo, así como la existencia de riesgos legales debidamente documentados. La idea de establecer dos etapas busca reducir los costos de transacción y evitar tener que realizar un extenso proceso de debida diligencia para todos los predios. De esta manera, la primera etapa está encaminada a revisar y descartar rápidamente predios cuando se evidencien riesgos que resulten ser materiales o condiciones legales del predio que no sean aceptables para efectos del proyecto ambiental. En la segunda etapa se procede a revisar con mayor detalle y detenimiento la información legal disponible respecto del predio.

Una vez se lleva a cabo el proceso de debida diligencia en sus dos fases y se realiza la selección del predio a utilizar para efectos del proyecto ambiental, se deberá proceder a identificar los riesgos asociados a los predios, así como a administrar los mismos riesgos según corresponda.

## Primera Etapa (Debida diligencia expedita)

La primera etapa requiere de un estudio básico de títulos el cual consiste en la revisión de los siguientes documentos:

1. Copia del Certificado de Libertad y Tradición del inmueble con fecha no superior a un mes; esto aplicaría para los bienes privados. Es importante precisar que la mayoría de Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos ya permiten descargar estos certificados directamente de la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro, de manera que el acceso a esta información –en principio– es sencilla, sin perjuicio de los costos que la misma implica para el interesado.

Ahora bien, si se trata de ocupantes, tenedores o poseedores se deberá revisar otros documentos como escrituras públicas de compraventa de posesión en el caso de los poseedores. Asimismo, en el caso de los ocupantes los documentos en los que se evidencie que se encuentran en proceso de adjudicación de baldíos o en el que se demuestre que ya ha habido una adjudicación (si en ese momento aún no se ha realizado la apertura del folio de matrícula inmobiliaria del baldío adjudicado). De igual forma, se podría buscar otros documentos o piezas probatorias que sirvan para entender la situación actual del predio por parte de ocupantes, poseedores y tenedores, como sería contemplar el uso de testigos, declaraciones ante notario público o ante la Alcaldía Municipal, sentencia de adjudicación, acto administrativo de adjudicación no registrado, entre otros medios probatorios. Igualmente, en el caso de los tenedores será de gran utilidad contar con la autorización expresa del propietario del inmueble, de manera que se garantice la realización del proyecto ambiental y la respectiva implementación de las APER.

En la medida en que existan más documentos y medios probatorios que den fe de las calidades de los tenedores, ocupantes y/o poseedores, dichos predios podrán ser considerados para proyectos ambientales. De lo contrario, los

proyectos ambientales se limitarán única y exclusivamente a aquellos predios en los que haya títulos claros de propiedad. De manera que en todos los casos debe analizarse a la luz de las prácticas sociales regionales del lugar en el que se encuentre el predio, así como de cara al contexto político e histórico, las diferentes variables que se presenten frente al acceso a la tierra y la tenencia de la misma. Esto permitirá entender y documentar en mejor medida la situación actual de los predios, de manera que los mismos se vuelvan elegibles para adelantar proyectos ambientales y que, por lo tanto, no queden descartados en la primera etapa del proceso de debida diligencia ante la falta de un título de propiedad basado en un Certificado de Libertad y Tradición.

2. Soporte de pagos, impuestos, contribuciones, tasas o valorización. Sin perjuicio de que esta información pueda ser consultada en la segunda etapa, la misma se podría considerar en la primera etapa en la medida en que en algunas oportunidades se cuenta con ella desde el comienzo del proceso de debida diligencia.

Esta revisión preliminar busca identificar rápidamente la existencia de los riesgos materiales de manera que se permita verificar si un inmueble puede ser utilizado en el marco de un proyecto ambiental. De esta forma en la primera etapa se verifica la siguiente información:

1. **Tradicición:** se realiza un análisis general de la historia de la transferencia de títulos respecto del inmueble con el fin de verificar los modos de adquisición, precisando el acto, contrato o providencia correspondientes. Es importante aclarar la línea de tradición del inmueble para descartar potenciales conflictos de titularidad del mismo. En este sentido cobra valor indagar en contratos previos y vigentes de compraventa a fin de llevar un registro minucioso de titularidad sobre el inmueble. Dicho registro mitiga y disminuye el potencial riesgo de reclamos

ilegítimos por parte de terceros con algún tipo de interés en el inmueble.

- 2. Gravámenes:** se busca analizar si sobre el bien inmueble pesa alguna hipoteca, a fin de esclarecer si existe algún acreedor con interés en el predio. Asimismo, se debe examinar si pesan actos de movilización, decretos que concedan el beneficio de separación, valorizaciones, liquidación del efecto de plusvalía, entre otras. Tenga en cuenta que, de acuerdo con el artículo 2432 del Código Civil, la hipoteca es un derecho de prenda que recae sobre el inmueble, el cual no deja por eso de permanecer en poder del deudor. Para que la hipoteca tenga valor debe estar inscrita en el registro de instrumentos públicos.
- 3. Limitaciones y afectaciones:** se busca reunir toda la información posible sobre limitaciones a afectaciones del inmueble a fin de llevar registro de derechos de usufructo, uso y habitación, servidumbres, condiciones de vecindad, condominio, propiedad horizontal, patrimonio de familia inembargable, afectación a vivienda familiar, declaratorias de inminencia de desplazamiento o desplazamiento forzado, entre otras. Tal análisis debe incluir una matriz de terceros beneficiados por alguno de los elementos mencionados previamente, de forma que se eviten conflictos de interés y se garanticen los derechos adquiridos por terceros, antes de la ejecución de acciones sobre el inmueble en cuestión. Asimismo, en la estructuración del proyecto se deberá tener en cuenta estos derechos de terceros para efectos de poder administrar los riesgos derivados frente al proyecto ambiental.
- 4. Medidas cautelares:** dentro de la revisión de asuntos legales previos a las acciones en el terreno del inmueble cabe el estudio de medidas cautelares sobre el mismo. Dentro de esta parte de la revisión se revisan anotaciones sobre medidas cautelares como embargos, demandas civiles, prohibiciones, valorizaciones que tengan efecto sobre la enajenabilidad, así como prohibiciones judiciales y administrativas. En caso de que alguna de estas medidas cautelares afecte al inmueble y no se tenga conocimiento previo, el proyecto caerá en el riesgo de demoras, fac-

tibilidad y ejecución. Igualmente, la revisión minuciosa de estas posibles medidas facilitará una planeación del proyecto eficiente, basada en riesgos, su probabilidad e impacto; revisión detallada que tendrá lugar en la segunda etapa del proceso de debida diligencia.

- 5. Tenencia:** la fase de revisión de asuntos legales incluye también esclarecer todo lo relacionado con títulos de tenencia constituidos por escritura pública o decisión judicial. Dentro de este grupo se incluyen contratos de arrendamiento, comodato o préstamo de uso, anticresis, *leasing*, derechos de retención que hayan sido registrados en el folio de matrícula inmobiliaria, entre otros. La revisión de estos asuntos apunta no solo a una eficiente planeación de las actividades de mercados ambientales sobre el inmueble seleccionado, sino también a garantizar los derechos de tenencia a favor de terceros. Una vez se conozca sobre algún beneficiario de estos derechos que pueda afectar los intereses del proyecto, se abre la posibilidad de negociación o inclusión del tercero en las acciones a ser implementadas.
- 6. Falsa tradición:** un análisis legal previo al proyecto debe tener en cuenta títulos que conduzcan a la llamada “falsa tradición”, la cual implica el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto por parte de alguien que carece de dominio sobre un inmueble determinado y en beneficio de una persona. Dentro de la “falsa tradición” se cuenta la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión, y la posesión inscrita.
- 7. Cancelaciones:** se busca llevar registro atento de títulos, documentos o actos que se traduzcan en la cancelación de las inscripciones contempladas en escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley.

**8. Otros:** dependiendo del inmueble preseleccionado, se deberá prever dentro de la revisión legal aquellos actos jurídicos que no se encuentren enmarcados dentro de las anteriores categorías y que requieran de publicidad por afectar el derecho real de dominio.

Esta revisión preliminar permite identificar los elementos que se presentarán a continuación. Estos contribuyen a hacer un primer filtro en la selección de inmuebles, en la medida en que se encuentre alguna afectación al derecho de dominio, o la existencia de otros derechos reales, que hagan inviable plantear e implementar un programa de mercados ambientales en dicho inmueble. A partir de esta fase se podrá emitir una recomendación jurídica básica que permita determinar si el predio es apto o no para un proyecto de mercados ambientales en la que debe indicarse la siguiente información:

**a) Identificación general del inmueble.** Al tener certeza de la matrícula y cédula catastral del inmueble, el proveedor descarta conflictos jurídicos relacionados con la identificación del mismo. De igual modo, se garantiza que se cuenta con los instrumentos jurídicos correspondientes para poder desarrollar actividades sobre el terreno y hacer frente efectivo a potenciales acciones legales de terceros con algún interés ilegítimo en el inmueble.

**b) Características generales del inmueble.** (Área, información complementaria de tradición, ubicación, matrícula matriz del predio). Al poder determinar con exactitud técnica los límites físicos y las características del inmueble se facilita una planeación más acertada de las actividades por realizar en el marco de la creación y la proyección de mercados ambientales. Preestablecer los instrumentos legales para definir los linderos del predio permite también descartar y/o mitigar posibles conflictos de interés con terceros colindantes y, dado el caso, crear una estrategia para evitar potenciales externalidades.

**c) Linderos y cabidas del inmueble.** Una revisión técnico-jurídica de las condiciones y los límites físicos del inmueble le permiten al proveedor tener un panorama claro del inmueble y

de cuáles características relevantes dispone para la ejecución de su proyecto.

**d) Cadena de tradición del inmueble y verificación titular de derechos reales sobre el inmueble.** Se recomienda llevar a cabo una identificación básica de las condiciones y las partes involucradas en la transferencia de derechos reales sobre el inmueble. Paralelamente, se debe llevar registro minucioso del título de tradición de los mismos, así como también del valor del contrato al momento de su ejecución y la naturaleza jurídica del acto que la enmarca. Siguiendo estas recomendaciones se apunta a crear un marco de seguridad jurídica que le sirva a las partes para hacer ejercicio de sus derechos y determinar con certeza su participación en el negocio.

**e) Existencia de gravámenes o restricciones sobre el inmueble.** (Naturaleza del acto, título, constituyente y beneficiario). Esta información resulta fundamental para esclarecer si existen condiciones jurídicas que hagan inviable el proyecto o que lo vayan a hacer inviable bien sea porque no se pueda ejecutar actividades (en particular APER) en el predio o porque el titular de los derechos de propiedad, uso, goce y disposición está siendo cuestionado o podrá ser modificado.

**f) Estado de otras obligaciones.** Se pretende reunir la información pertinente sobre pago de impuestos, contribuciones, tasas o valorización de los últimos cinco años, con miras a despejar dudas sobre obligaciones pendientes con las autoridades fiscales. En caso de detectar cualquier anomalía o pagos pendientes, es apropiado poner en marcha mecanismos y acciones legales que esclarezcan la situación tributaria del inmueble.

**g) Otros asuntos.** Se busca identificar de todo acto, contrato o decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real

principal o accesorio sobre bienes inmuebles. Asimismo, se busca identificar escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley.

**h) Revisión de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA).** Se pretende realizar una identificación general de contingencias en el marco del pago por servicios ambientales que puedan estar asociadas al proyecto ambiental o que lo puedan restringir o afectar.

**Nota 1:** es preciso señalar que en el caso de bienes inmuebles públicos fiscales o bienes inmuebles fiscales adjudicables como los bienes inmuebles baldíos se procederá a realizar un análisis jurídico de los mismos y evaluar la viabilidad de obtener una autorización expedida por parte de una autoridad o entidad encargada de su administración para poder llevar a cabo la implementación de un proyecto ambiental.

**Nota 2:** de igual forma, será necesario verificar si el predio objeto del proyecto ambiental se encuentra en un inmueble de propiedad colectiva de comunidades indígenas o afrodescendientes de manera que habría de considerarse dentro del diseño del proyecto el hecho de que se desarrolle una consulta previa si el proyecto requiere de una aprobación por parte de una autoridad administrativa. Sobre el particular debe resaltarse que el proceso de consulta previa se requerirá en los eventos en que se vaya a tomar una decisión legislativa o administrativa que pueda afectar a la comunidad, de manera que, si el proyecto ambiental requiere la validación de una autoridad ambiental mediante un acto administrativo, será necesario llevar a cabo el proceso de consulta previa.

Ahora bien, en el caso en que no se requiera de la expedición de un acto administrativo por parte de la autoridad ambiental, convendría llevar a cabo un cierto tipo de consulta previa (informal) con la comunidad respectiva en la cual se llevaría a cabo el proyecto. Asimismo, resultará oportuno integrar y vincular a la comunidad en el proyecto de manera que no solo adquirirá legitimidad y protección jurídica, sino que, además, vinculará directamente en el mismo a la comunidad.



© Pato Salcedo - WCS

Nótese también que podrá darse el caso en el que quien diseñe el proyecto ambiental sea la propia comunidad, en cuyo caso no se requerirá llevar a cabo el proceso de consulta previa, sino que será esta misma comunidad la que en ejercicio de sus facultades y derechos especiales emprenderá su propio proyecto ambiental.

**Nota 3:** se sugiere revisar información en bases de datos públicas, con el fin de obtener mayor conocimiento sobre el predio y/o su propietario/poseedor/tenedor. Entre otras bases de datos, se propone revisar las siguientes: (i) Registro Nacional de Infractores Ambientales, (ii) Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas, (iii) Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

**Nota 4:** se aconseja realizar una verificación de los antecedentes de los dueños de los predios y de los accionistas de los predios cuando estos están en cabeza de personas jurídicas. Dicha verificación debe incluir revisión en bases de datos públicas y sistemas de información como, por ejemplo, antecedentes judiciales, disciplinarios y fiscales, así como cualquier otra información relevante que se encuentren en bases de datos y en documentos de naturaleza pública, bien sea que los mismos sean producidos por entidades gubernamentales o por el sector privado. Con base en esta información se podrá detectar si se trata de personas y/o bienes que puedan estar sujetas a medidas de extinción de dominio, procesos de restitución de tierras o asuntos que puedan afectar la titularidad de los derechos sobre la tierra y puedan afectar los proyectos ambientales.

## Segunda Etapa (Debida diligencia expedita)

Una vez concluida la revisión inicial (Etapa 1) de aquellos inmuebles frente a los cuales no se identifiquen limitantes o afectaciones al derecho de dominio que los haga ser descartados, se procederá a realizar una revisión más detallada sobre los mismos, a fin de verificar si existen otras limitaciones o posibles afectaciones a los derechos reales del inmueble en el que se llevaría a cabo el proyecto de mercados ambientales. En cada caso en concreto, dependiendo de las dimensiones del proyecto y de las condiciones del mismo, será necesario revisar todos o algunos de los documentos y la información que se lista a continuación. Para ello, en la etapa 2 de esta fase 1 (estudio documental) se revisarían los siguientes documentos:

- 1.** Revisión de escritura pública. Se recomienda solicitar copia de la escritura pública por medio de la cual el propietario adquirió el derecho de dominio sobre el inmueble correspondiente. El objetivo de esto es identificar si hay condición resolutoria de dominio sobre el inmueble o cualquier otro compromiso contractual que pueda afectar el ejercicio de los derechos reales sobre el mismo.
- 2.** Copia completa de los títulos de adquisición de los propietarios anteriores al proveedor y correspondientes a los últimos veinte años. Dentro de la búsqueda de seguridad jurídica del proveedor, se destaca verificar la trazabilidad en la cadena del inmueble para determinar que no haya vicios en los contratos o los títulos de derechos reales correspondientes.
- 3.** Revisión completa de escrituras públicas. Se recomienda solicitar y llevar registro de las copias de escrituras públicas de constitución de hipotecas, servidumbres o de los gravámenes existentes sobre el inmueble, así como de cualquier acto administrativo que haya sido inscrito en el Certificado de Libertad y Tradición que pueda imponer restricciones o gravámenes sobre la propiedad. El objetivo de este punto es contribuir a definir y garantizar la seguridad

jurídica sobre los instrumentos públicos relacionados con el inmueble.

- 4.** Verificar licencias de construcción o urbanismo. Es pertinente llevar a cabo un estudio exhaustivo para asegurarse de que no existen licencias de construcción, urbanismo o cualquier otro tipo que se haya obtenido en relación con el inmueble sobre el que se proyecta el desarrollo del proyecto ambiental. Cualquier licencia de construcción no detectada puede llevar a demoras en la ejecución del proyecto o, incluso, a su inviabilidad. Verificar si existen o no licencias de construcción o urbanismo sobre el inmueble permite también conocer exactamente de cuánto espacio y con qué condiciones de terreno se cuenta para adelantar las actividades del proyecto ambiental.
- 5.** Revisión de contratos relacionados con el inmueble. Se recomienda hacer una revisión detallada de los contratos de arrendamiento, comodato o de cualquier otro tipo, con sus respectivos anexos y otrosíes, que hayan sido suscritos por el propietario del inmueble con terceros. Es posible que existan relaciones jurídicas que no necesariamente se encuentren documentadas en un escrito, sino que sean de palabra; en esos casos deberá analizarse dicha situación, con el fin de considerar la necesidad o no de documentar la relación jurídica, o de asumirla y considerarla como suficiente en el marco de la estructuración del proyecto ambiental.
- 6.** Revisión de lineamientos territoriales proferidos por parte de las autoridades. Es recomendable hacer, con los planos respectivos, una revisión técnica y jurídica del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio; incluyendo sus respectivos instrumentos reglamentarios. La importancia de esta revisión previa radica en asegurarse de que el proyecto ambiental esté en línea con las directrices impuestas por parte

de las autoridades, para que se eviten conflictos con las mismas y haya absoluta claridad sobre los usos permitidos del suelo. Aun cuando esta actividad suele realizarse de manera preliminar al hacer la primera selección de predios, es importante documentarla y analizarla en detalle al momento de pasar a esta fase, particularmente porque el EOT y/o el POT pudo haber cambiado entre una fase preliminar del diseño del proyecto, y esta instancia.

7. Revisión contratos públicos. Se recomienda elevar consultas a las autoridades públicas competentes y/o revisar los registros públicos con el fin de verificar la existencia de propuestas de contratos de concesión minera, contratos de exploración y producción de minerales, contratos de exploración y producción de hidrocarburos, contratos de concesión vial, contratos de concesión portuaria o cualquier otro tipo de contratos de concesión, iniciativas público-privadas o algún otro tipo de modalidad contractual que pueda establecer derechos y prerrogativas especiales a los contratistas (ej. servidumbres, expropiaciones, prevalencia del proyecto sobre otros). De igual forma que el punto anterior, aun cuando esta actividad suele realizarse de manera preliminar al hacer la primera selección de predios, es importante documentarla y analizarla en detalle al momento de pasar a esta fase, particularmente porque pudo haber cambios en las condiciones existentes actualmente (ej. nuevos contratos mineros, nuevas propuestas de contratos mineros, cancelación de títulos mineros).

**Una vez concluida la revisión inicial (Etapa 1) de aquellos inmuebles frente a los cuales no se identifiquen limitantes o afectaciones al derecho de dominio que los haga ser descartados, se procederá a realizar una revisión más detallada sobre los mismos.**

Otros documentos que resultarán de vital importancia consultar y revisar son los siguientes:

1. Certificado de pago de impuesto predial de los últimos cinco años, así como paz y salvo de valorización (en caso de existir). Al revisar esta información se podrá tener certeza del estado de pago de impuesto y por ende verificar que no exista un riesgo de crédito frente al inmueble en la medida en que hayan deudas pendientes por pagar al municipio en el que se ubique el predio. De existir deudas pendientes, el predio podrá ser objeto de embargos y remates por parte de la autoridad municipal.
2. Información sobre pleitos relacionados con la propiedad de los inmuebles (demanda, contestación de demanda y concepto del abogado a cargo del caso). Tal y como se señaló en este documento, puede presentarse el caso de que exista un bien que será objeto de un proyecto ambiental respecto del cual pueda recaer cierto tipo de litigios, en este evento será necesario conocer mejor los instrumentos procesales del litigio con el fin de determinar el riesgo que se estaría asumiendo. Es importante aclarar que el hecho de que haya un litigio no debe afectar directamente el inmueble, salvo que dadas las condiciones del litigio sea evidente y notorio que se afectará la propiedad del predio y, por lo tanto, su disposición. Habrá que revisar en cada asunto puntual las causas del litigio y las probabilidades de éxito del mismo.
3. Información sobre la situación de tenencia actual del inmueble. Esta información debe verificarse no solo documentalmete, sino mediante visita de campo. Esto permitirá revisar si hay ocupantes, tenedores, poseedores; así como las condiciones actuales del predio. La revisión de la situación actual del predio permitirá, igualmente, anticiparse a posibles litios o contingencias que puedan afectar el proyecto ambiental.
4. Información sobre la situación de servicios públicos del inmueble y/o de provisión de recursos naturales. En consideración a que seguramente las APER requerirán del establecimiento de viveros, de la provisión de aguas y del uso y



© David Rugeles - Fondo Acción

aprovechamiento de ciertos recursos naturales, resulta necesario y conveniente poder analizar la oferta de servicios públicos y de recursos naturales debidamente autorizados por la autoridad ambiental, para así determinar las condiciones en las que se ejecutará el proyecto. De igual forma, se deberá verificar que no haya deudas pendientes por concepto de prestación de servicios públicos y/o que se haya pagado a las autoridades las correspondientes tasas ambientales por el uso y el aprovechamiento de recursos naturales.

- 5.** Regulaciones urbanísticas o ambientales que afecten al inmueble. Como se ha señalado, es necesario analizar y considerar restricciones de orden urbanístico y/o ambiental que puedan repercutir en el diseño y la implementación del proyecto ambiental. Por esta razón, resulta conveniente analizar no solo el POT y/o el EOT, sino también decisiones de autoridades ambientales adoptadas o en curso de ser adoptadas que se consideren como determinantes ambientales que tengan la virtualidad y la facultad de modificar los POT y/o EOT.

- 6.** Información sobre pasivos ambientales. Es importante revisar la información pública y privada que exista respecto del predio, así como realizar una visita al mismo con el fin de identificar posibles pasivos ambientales. En el evento en que haya un pasivo ambiental, dicha situación podría repercutir en una medida preventiva y/o sanción por parte de la autoridad ambiental, así como un riesgo legal frente a terceros, lo que podría terminar afectando el proyecto ambiental. De igual forma, resulta conveniente tener acceso a informes o reportes del de suelos, vertimientos, emisiones, ruido, contaminación auditiva y/o afectaciones ambientales que se hayan podido presentar en el predio objeto de estudio.

A partir de esta segunda etapa se identificarán los siguientes elementos claves en el momento de aproximarse a la selección final de inmuebles para el proyecto en el marco de los mercados ambientales. A partir de esta fase se podrá emitir una recomendación jurídica detallada con base en la siguiente información:

- a) Verificación de la cabida y los linderos del predio con las escrituras públicas de tradición.
- b) Verificación de la cadena de tradición del inmueble y del alcance de los contratos de compraventa.
- c) Verificación del alcance de los gravámenes o las restricciones sobre el inmueble.
- d) Verificación del alcance de todo acto, contrato o decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles.
- e) Verificación del alcance y el contenido de las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa en los casos de ley.
- f) Verificación del contenido de los instrumentos de planeación urbana y de las licencias de construcción. Identificación de beneficiarios, vigencias y obras autorizadas.
- g) Revisión y verificación de los usos del suelo autorizados para cada uno de los predios y la compatibilidad con el proyecto de pago por servicios ambientales.
- h) Identificación detallada de contingencias en el marco del pago por servicios ambientales.

Finalmente, bajo esta segunda etapa se revisará la existencia de derechos personales de terceras personas sobre el predio, que pueda afectar la viabilidad del mismo en relación con el proyecto de mercados ambientales. Así las cosas, se verificará la

existencia de contratos laborales, civiles o comerciales, o de situaciones de hecho que puedan afectar el proyecto como, por ejemplo, ocupaciones de hecho, proyectos de alto impacto, proyectos de utilidad pública e interés social, etc.

Con base en las dos etapas se identificarán las limitaciones de cada predio y una estrategia legal para la elaboración y la negociación de los contratos o acuerdos requeridos para establecer las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo el proyecto ambiental en los predios que sean seleccionados. Una vez se haya seleccionado el (o los) predio(s) en los que se llevaría a cabo el proyecto en el marco de los mercados ambientales se proseguiría con la revisión de otros instrumentos jurídicos como el establecimiento de servidumbres, declaraciones de reservas de la sociedad civil, constitución de patrimonios autónomos que permitan asegurar los derechos que se constituyan sobre los predios, para garantizar así la permanencia del proyecto en el tiempo desde el punto de vista jurídico. Igualmente, una vez se seleccione el predio se deberá llevar a cabo la etapa de negociación y celebración de acuerdos comerciales o civiles que permitan garantizar que las APER se mantendrán en el tiempo durante la vigencia del proyecto.

**Con base en las dos etapas se identificarán las limitaciones de cada predio y una estrategia legal para la elaboración y la negociación de los contratos o acuerdos requeridos para establecer las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo el proyecto ambiental en los predios que sean seleccionados.**

## Anexo. Diagnóstico de la tenencia de la tierra

Partiendo de la base de la clasificación de los tipos de predios/inmuebles y los derechos de propiedad sobre los mismos, presentados anteriormente, a continuación se exponen las cifras disponibles para cada una de estas clasificaciones, con el objetivo de ofrecer un panorama general. En virtud de lo anterior, los datos que se presentan en esta sección están principalmente soportados en el *Atlas de distribución de la propiedad*

*rural en Colombia*, publicado en 2012 y que, hasta el momento, ha sido el estudio más riguroso que aborda estos temas. Esta información resulta ser sumamente interesante en la medida que plantea y demuestra los diferentes escenarios a los que se expone quien vaya a diseñar e implementar un proyecto ambiental de cara a la realidad actual colombiana en relación con el acceso a la propiedad de bienes inmuebles.

### Estado de la tenencia según el tipo de predio/inmueble

#### Inmuebles del Estado

Las cifras para el estado de la tenencia de este tipo de predios de naturaleza estatal, según la clasificación anteriormente expuesta, son las siguientes:

#### Inmuebles fiscales propiamente dichos

Para el año 2009 los bienes inmuebles bajo propiedad de municipios y departamentos ascendían a 1.365.006 hectáreas, mientras que otras instituciones estatales reunían en su momento 4.252.093 hectáreas (IGAC, 2012).

A continuación se presentan las áreas (en hectáreas) y los números de registro catastral correspondientes a los bienes inmuebles de naturaleza fiscal (incluyendo los bienes inmuebles fiscales adjudicables reconocidos como bienes inmuebles baldíos y los bienes inmuebles considerados por el sistema como vacantes catastrales):

**Para el año 2009 los bienes  
inmuebles bajo propiedad de  
municipios y departamentos  
ascendían a 1.365.006 hectáreas.**

**Tabla 1.** Áreas de terrenos estatales registradas en el Catastro IGAC (en hectáreas)

Tierras estatales	Bienes baldíos	Municipios - Departamentos - Veredas - CARS	Vacante catastral	Otras instituciones legales	Total
2000	15.700.000	1.307.138	11.534	2.783.609	19.804.281
2001	16.400.000	1.166.894	11.201	2.820.342	20.400.438
2002	16.300.000	1.177.844	11.293	2.819.549	20.310.688
2003	16.400.000	1.235.967	11.495	3.104.492	20.753.957
2004	16.300.000	1.279.523	11.420	3.153.607	20.746.554
2005	16.400.000	1.284.433	12.016	3.148.669	20.847.123
2006	15.400.000	1.277.964	12.821	3.153.754	19.846.545
2007	16.500.000	1.295.886	12.222	4.182.226	21.992.341
2008	15.500.000	1.344.379	11.978	4.161.697	21.020.062
2009	12.100.000	1.365.006	13.868	4.252.093	17.732.976

Fuente: Atlas de distribución de la propiedad del Estado, 2012

**Tabla 2.** Número de registros catastrales del Estado

Registros estatales	Bienes baldíos	Municipios - Departamentos - Veredas - CARS	Vacante catastral	Otras instituciones legales	Total
2000	36.839	37.424	870	14.164	89.297
2001	36.928	38.817	885	15.282	91.912
2002	36.588	4.086	937	15.512	57.123
2003	37.035	41.857	925	15.659	95.476
2004	37.135	45.734	925	16.227	100.021
2005	37.132	46.723	931	15.876	100.662
2006	34.774	48.946	955	16.186	100.861
2007	35.493	52.019	988	18.324	106.824
2008	35.870	53.038	1029	19.029	108.966
2009	40.006	56.169	1443	19.584	117.202

Fuente: Atlas de distribución de la propiedad del Estado, 2012

### Breve anotación sobre los bienes inmuebles baldíos

Debido a que en el país no todos los terrenos del Estado cuentan con una matrícula inmobiliaria propia, se carece de información precisa sobre cuántos son los baldíos existentes. De hecho, como se mencionó, cada vez que un bien baldío es adjudicado, en virtud de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012, se procede a abrir un folio de matrícula inmobiliaria para dicho predio. No obstante, y según datos presentados en el Atlas de la

distribución de la propiedad rural en Colombia, a 2009 los registros catastrales propiedad del Estado eran 117.202. Sin embargo, no es preciso conocer con exactitud cuando se habla de bienes inmuebles baldíos cuáles de ellos son baldíos y cuántos de ellos son baldíos que ya han sido adjudicados. Sin perjuicio de ello, estamos asumiendo que el 34,8 % eran predios baldíos y, en conjunto, con

los predios de los municipios, departamentos y veredas alcanzan el 82 % de los predios estatales. Sin considerar las vacantes catastrales<sup>24</sup>, los predios baldíos superan los 12 millones de hectáreas (IGAC, 2012).

Vale la pena destacar que instituciones como el Incoder en liquidación, la Agencia Nacional de Tierras, el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentran adelantando acciones conjuntas frente a los predios baldíos para establecer cuáles de estos ostentan tal calidad, cuál es su extensión y cuáles son predios de propiedad privada dado que ya fueron adjudicados; ello con el fin de evitar asimetría en la información sobre los mismos y remediar las inconsistencias en la información asociadas a este tipo de predios.

## Inmuebles de propiedad privada

Se estima que casi la mitad de los predios rurales inscritos en el catastro no cuenta con una situación jurídica clara, lo cual implica una inminente falta de seguridad jurídica frente a la titularidad de los predios. Esto implica que **aproximadamente 1,5 millones de predios rurales son tenidos bajo modalidades precarias: posesiones de predios ajenos, herencias no repartidas legalmente, ocupación de baldíos, escrituras o títulos no registrados, entre otros** (Incoder, 2012). Para los predios urbanos, de los más de 25 millones de folios de matrículas inmobiliarias existentes en 2004, se calculaba entre el 15 % y el 20 % de ellos bajo falsa tradición; es decir, entre 3,5 a 4,5 millones de inmuebles presentaban esta situación irregular (Cámara de Representantes, 2011).

**Vale la pena destacar que instituciones como el Incoder en liquidación, la Agencia Nacional de Tierras, el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentran adelantando acciones conjuntas frente a los predios baldíos para establecer cuáles de estos ostentan tal calidad.**

## Tierras colectivas

### Territorios de grupos indígenas

Se estima que existen cerca de 710 resguardos indígenas ubicados en 27 departamentos y 228 municipios del país. Estos ocupan una extensión aproximada de 34 millones de hectáreas, lo que corresponde al 29,8 % del territorio nacional. Los departamentos donde se concentra el mayor número de resguardos indígenas son: Chocó (115), Cauca (83), Tolima (66), Putumayo (55), Caquetá (45), Antioquia (42) y Vichada (32). Las autoridades indígenas han solicitado 2,5 millones de hectáreas para la ampliación de tales resguardos, lo que beneficiaría a 423.246 personas, correspondientes a 88.735 familias (Vásquez y Eusse, 2007).

Si bien existe un déficit de información oficial sobre la situación y el estado de los territorios de grupos indígenas, un análisis señala que, de 31,2 millones de hectáreas tituladas hasta 2007, el 79 % estaban en la Amazonia y Orinoquia, áreas forestales no aptas para la producción agropecuaria; cerca de un millón de hectáreas corresponden a páramos, desiertos y áreas de protección forestal, y 3 millones más de hectáreas están ubicadas en zonas de traslape con parques nacionales. Según el estudio, ellos solo incluirían 3,12 millones de hectáreas aptas para labores agropecuarias (Vásquez y Eusse, 2007).

Para el año 2010, los territorios indígenas que aún no contaban con un estatus legal de titularidad registrada sumaban solicitudes para su formalización por 1,7 millones de hectáreas, territorios donde habitaban alrededor de 380.000 indígenas. El Incoder registró entre 2005 y 2009 la constitución de 16 resguardos indígenas de los 180 solicitados a esa fecha, aunque organizaciones indígenas informaron sobre demoras en 600 solicitudes de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos (ONU, 2010).

<sup>24</sup> Las vacantes catastrales representan predios en los que no es posible establecer algún tipo de propiedad al momento de realizar el levantamiento de la ficha predial. Un alto porcentaje de estos predios son, probablemente, baldíos del Estado.

## Territorios de comunidades afrodescendientes

De acuerdo con el censo general de población de Colombia de 2005, llevado a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 4.316.592 de los habitantes se reconocen como afrocolombianos, lo cual corresponde al 10,6 % de la población total del país. Dentro de la población afrocolombiana el DANE distingue cuatro grupos importantes. El primero corresponde a los ubicados en la región del litoral Pacífico, donde se encuentran principalmente los territorios colectivos de comunidades negras con una superficie de 4.717.269 hectáreas. El segundo grupo corresponde a comunidades raizales de San Andrés y Providencia pertenecientes a fuentes culturales afroantillanas; el tercero está representado en la comunidad de San Basilio de Palenque, reconocido por su historia de resistencia en la época colonial y por haber creado una lengua afrocolombiana, el palenquero; y, el cuarto corresponde a la población que reside en cabeceras municipales o en grandes ciudades (DANE, 2007).

Las primeras titulaciones colectivas a las comunidades afrodescendientes se dieron en el departamento del Chocó, ubicado en el litoral Pacífico. Posteriormente fueron reconocidos títulos colectivos en 3 municipios chocoanos (Quibdó, Bojayá y Atrato) y 3 antioqueños (Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao). Años más tarde, también en Chocó, se otorgaron títulos en los municipios de Istmina, Sipí, Nóvita y Litoral de San Juan (Ibíd.). Según cifras del Incoder, entre 1996 y mayo de 2010 se expedieron 162 títulos colectivos sobre 5.215.977 hectáreas, equivalente al 4,46 % del territorio nacional y destinados a 63.440 familias (332.589 personas). Estos fueron otorgados en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, ordenados de mayor a menor superficie adjudicada. Los títulos colectivos están distribuidos en 62 municipios de los 6 departamentos antes mencionados, incluyendo baldíos en la cuenca del Pacífico y territorios en el Urabá antioqueño (Vigía del Fuerte, Murindó, Turbo), Urrao en el suroeste, y Frontino, Sopetrán, Zaragoza, Anorí, Segovia y Yondó (occidente, nordeste y Magdalena Medio antioqueños) (PNUD, 2011).

## Estadísticas de otras figuras e instrumentos frente a los tipos de inmuebles

Retomando lo introducido en las secciones anteriores, existen varios tipos de propiedad y diferentes tipos de relaciones jurídicas con estas, como con ciertas modalidades de delimitación y restricciones respecto de los inmuebles, bien sea en el caso de las UAF, las Zonas de Reserva Campesina o las áreas protegidas. Estas figuras son de especial relevancia en el presente estudio, dado que permiten reflejar la realidad de apropiación y ocupación de la tierra por parte de campesinos y pobladores rurales, y que desempeñan un papel protagónico en el desarrollo de los mercados ambientales. Las cifras asociadas a esta categoría son:

### Unidades Agrícolas Familiares (UAF)

Las cifras de tenencia de predios/inmuebles, según las UAF, hacen evidente una considerable concentración de hectáreas en predios de gran propiedad. Es así que, para 2009 se contaba con los siguientes datos (Grueso, 2011)<sup>25</sup>:

- ▼ El 10,5 % del total de hectáreas están enmarcados en la categoría de microfundio y corresponden al 80,5 % de los predios y al 78,3 % de los titulares de derechos de propiedad.
- ▼ El 52,2 % de hectáreas están en la gran propiedad y se distribuyen en el 0,9 % de los predios y el 1,1 % de los propietarios/poseedores.

25 Para estos datos, microfundio equivale a 0,5 UAF; Pequeña propiedad de 0,5 hasta 2 UAF; Mediana propiedad: más de 2 a 10 UAF; y Gran propiedad más de 10 UAF. Si esto se traduce a ingresos monetarios, esa escala significa que los titulares de derechos en condición de minifundio tienen ingresos excedentes mensuales inferiores a un salario mínimo por familia. Por su parte, el ingreso neto promedio de la pequeña propiedad es de 2,5 smmlv (excluidos costos), en la mediana es de 12 smmlv, y en la gran propiedad es de más de 20 smmlv.

- ▼ A la pequeña y mediana escala de UAF le corresponden, respectivamente, el 19,1 % y el 18,2 % de las hectáreas, el 13,7 % y el 5,0 % de los predios, y el 14,7 % y el 5,8 % de propietarios/poseedores, respectivamente.

Del mismo modo, el número de UAF distribuidas por rango de tenencia para el período 2004 a 2009<sup>26</sup>, que es un indicador de la importancia relativa en la productividad rural y particularmente agropecuaria, muestra que la gran propiedad concentra el 44,1 % del total de Unidades Agrícolas Familiares, mientras que al microfundio le corresponde solo al 12,4 %. Por su parte, la pequeña y mediana propiedad suma el 43,5 % del total nacional de las UAF (Grueso, 2011).

## Bienes y terrenos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)

A septiembre de 2016 el país cuenta con 770 áreas protegidas en alguna categoría de manejo del Sinap, las cuales equivalen a un total de 23.806.826 hectáreas. En este sentido, algo más del 12 % del territorio del país se encuentra solamente bajo la figura de Parques Nacionales Naturales (PNN, 2016). La distribución de los tamaños para cada área de manejo es la siguiente:

26 El número de UAF en cada rango de tenencia es la razón entre el área en cada uno de ellos y el tamaño de la UAF en hectáreas.

**Tabla 3.** Número y cantidad de hectáreas de las áreas protegidas pertenecientes al Sinap

Ámbito de gestión	Categoría de manejo	n.º	Hectáreas
Áreas protegidas nacionales	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	56	599.489
	Distrito Nacional de Manejo Integrado Reserva de Biósfera Sea Flower	1	6.501.700
	Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales	59	14.268.224
	<b>Total áreas protegidas nacionales</b>	<b>116</b>	<b>21.369.413</b>
Áreas protegidas regionales	Áreas de Recreación	10	792
	Distritos de Conservación de Suelos	11	45.002
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	77	1.620.046
	Parques Nacionales Regionales	44	492.988
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	94	190.396
	<b>Total áreas protegidas regionales</b>	<b>236</b>	<b>2.349.225</b>
Áreas protegidas privadas	Reservas Naturales de la Sociedad Civil RNSC	418	88.186
	<b>Total RNSC</b>	<b>418</b>	<b>88.186</b>
<b>Totales</b>		<b>770</b>	<b>23.806.826</b>

Fuente: PNN, 2016.



© David Rugeles - Fondo Acción

Según cifras del *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, el total de hectáreas registradas catastralmente como áreas protegidas ascendió a 3.224.892 en 2009; cifra significativamente inferior al total de hectáreas para el año 2016 (23.806.826). Esto evidencia un déficit en el registro catastral de estas figuras de protección, sin desconocer los avances en declaración de áreas y actualización catastral.

De esta forma se evidencia que la totalidad de los predios que hacen parte de las áreas protegidas del Sinap no se encuentran registrados de manera adecuada en la base catastral. Dentro de los factores que inciden en este hecho se encuentra que un alto porcentaje de estas áreas aparece bajo el nombre del extinto Inderena o nunca fue registrado (IGAC, 2012).

### Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

Según González (2013), para 2013 existían 6 ZRC formalmente constituidas con cerca de 825.000 hectáreas en los departamentos de Bolívar (ZRC Morales-Arenal: 20.110 hectáreas), Antioquia (ZRC Valle del Río Cimitarra: 184.000 Hectáreas), Cundinamarca (ZRC Cabrera: 44.000 Hectáreas), Guaviare (ZRC Guaviare: 463.600 Hectáreas), Cauquetá (ZRC Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas: 88.401 Hectáreas) y Putumayo (ZRC Perla

Amazónica: 22.000 hectáreas). En ese mismo año se encontraban 7 zonas en proceso de constitución y 10 más con solicitudes en estudio. Si se tiene en cuenta los estados de constitución, en proceso y en estudio, en total estas áreas abarcarían 2.551.059 hectáreas en todo el territorio nacional.

En este sentido, y de acuerdo al portal Verdad Abierta (2016), la Agencia Nacional de Tierras deberá estudiar más de 10 solicitudes en proceso de formalización y otras 5 que están en la fase inicial de audiencia pública. Esto indica que desde 2013 no se ha avanzado en la constitución de estas zonas. Otro hecho a destacar es que el Gobierno nacional y las FARC-EP acordaron dentro del primer punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto titulado “Hacia un nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, que el Estado será responsable de promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC.

**Según cifras del *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, el total de hectáreas registradas catastralmente como áreas protegidas ascendió a 3.224.892 en 2009.**

## Inmuebles y terrenos en proceso de extinción de dominio

Se estima que son más de 90.000 activos especiales que tiene la nación en su poder, de los cuales se ha logrado comercializar más de 21.000 millones en ventas. De estos, cerca de 16.200 millones de pesos se recaudaron a través de bienes inmuebles vendidos electrónicamente por medio de la Central de Inversiones del Gobierno (CISA); otros 13.826 millones de pesos en bienes inmuebles por ventas directas, y cerca de 1075 millones de pesos en bienes muebles (Diario Portafolio, 2016).

En cuanto a los inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio en 2011, de los 5588 que administraba la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), solo al 11 % se le había hecho efectiva tal medida judicial. Por su parte, de los 307 predios ofrecidos al Incoder en 2013, el 22 % eran viables física y jurídicamente para ser incluidos en programas de acceso a tierras, y el 33 % no eran aptos, tales como fincas de recreo o extensiones menores a la UAF. Vale la pena señalar que un año después de que la Sociedad de Activos Especiales (SAE) asumiera la administración del Fisco comenzando 2016, solo se contaba con información real del 26 % de los bienes inmuebles incautados y sujeto de extinción de dominio dada su vinculación con alguna investigación judicial por actividades ilícitas (Contraloría General de la República, 2015). Lo anterior da cuenta de que no existe un inventario fidedigno de todos los bienes sujetos a la extinción de dominio, así como de un déficit en la administración y destinación de los mismos.

## El catastro

Como se mencionó previamente, el catastro actual no permite determinar los derechos de propiedad sobre inmuebles. A pesar de estas limitaciones, algunos aspectos a destacar sobre esta herramienta son los referentes al levantamiento y la actualización de su información. Para el año 2015, el 99,4 % de los predios del país (15.671.415) se encontraban formados catastralmente; es decir, con información sobre aspectos físicos, jurídicos, fiscales y económicos para cada predio. De estos, el 70 % (11.088.409) estaban actualizados catastralmente; presentando distintos niveles de actualización, tanto por el tipo de predio (urbano-rural) como por la autoridad catastral responsable (IGAC, Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali).

Según el tipo de predio, para 2015, el área urbana presentaba un nivel de actualización del 81 %, mientras que la rural solo alcanzaba el 42 %. Según la autoridad catastral, los catastros de Bogotá, Cali y Medellín presentaban sus predios urbanos 100 % actualizados, mientras que los predios a cargo del IGAC y del Catastro de Antioquia se encontraban actualizados en el 70 % y el 71 %, respectivamente. Para el caso de los predios rurales, Medellín y Cali estaban 100 % actualizados; mientras que Bogotá el 63 %, Antioquia el 46 % y el IGAC el 40 % (DNP, 2015). Por su parte, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a 1 de enero de 2013, los predios inscritos en el censo catastral eran 3.946.376, de los cuales solo 1.466.591 presentaban título de propiedad. Lo anterior representa más del 60 % de las propiedades que se encontraban en la informalidad.

# Referencias bibliográficas

## Normas

Código Civil Colombiano.

Constitución Política de Colombia.

Decreto 2372 de 2010 (decreto incluido en el Decreto 1076 de 2015). Reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este.

Decreto 1777 de 1996 (decreto incluido en el Decreto 1076 de 2015). “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina”. Diario Oficial 42.892, del 4 de octubre de 1996.

Decreto 1076 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

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”.

Ley 373 de 1997. “Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”.

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”. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.

Ley 1708 de 2014. “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”. Diario Oficial n.º 49.039 de 20 de enero de 2014.

Ley 70 de 1993. “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

Ley 1579 de 2012. “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1454 de 2011. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Diario Oficial n.º 48.115 de 29 de junio de 2011.

Ley 1753 de 2015. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial n.º 49.538 de 9 de junio de 2015.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 24 de noviembre de 2016.

Acuerdo 024 de 1996. “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

## Otras fuentes

- Cámara de Representantes, (2011). Proyecto de Ley 1150 de 2011. “Por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, sanear la falsa tradición en predios con antecedente de propiedad privada y dictar otras disposiciones”. Recuperado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=22&p\\_numero=150&p\\_consec=32295](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=22&p_numero=150&p_consec=32295) (Consultado el 23 de marzo de 2017).
- Contraloría General de la República (CGR), (julio, 2015). Recibo de bienes por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) con ocasión de la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Delegada para el sector defensa, justicia y seguridad. Dirección de estudios sectoriales.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), (2007). Colombia: Una nación multicultural. Su diversidad étnica, Bogotá: DANE, Dirección de Censos y Demografía.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2000). Manual metodológico para la determinación de la unidad agrícola familiar. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2016). 13 de junio. Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano. Documento Conpes 3859. Bogotá, D.C. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2015). 21 de diciembre. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2016. Documento Conpes 3852. Bogotá, D.C. Colombia.
- Diario Portafolio, (2016). Bienes en extinción de dominio podrían sumar ingresos para el posconflicto. Publicado el 14 de julio de 2016. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/bienes-en-extincion-de-dominio-podrian-sumar-ingresos-para-el-posconflicto-498816> (Consultado el 23 de marzo de 2017).
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder, liquidado), (2012). Proyecto: Titulación de Baldíos a Nivel Nacional. Código BPIN 0024-00126-9999.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2005). Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género – Marco nacional urbano: Colombia. Serie de análisis sobre la ley, la tenencia de tierra y el género: América Latina. Programa de asentamientos humanos de las Naciones Unidas ONU-Hábitat.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2010). Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. Los pueblos indígenas de Colombia y supervivencia en medio del conflicto armado interno. Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), (2016). Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegidas/> (Consultado el 23 de marzo de 2017).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2011). Afrocolombianos: sus territorios y condiciones de vida. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. Abril de 2012. Bogotá, Colombia.
- Resolución 70 de 2011. “Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- Resolución 1132 de 2013. “Por la cual se fija los patrones constitutivos de las unidades agrícolas familiares mínimas ponderados a nivel predial, para los fines propios de la Convocatoria de Incentivo de Asistencia Técnica Rural”. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).
- Decreto 2051 del 15 de diciembre de 2016 “Por el cual se adiciona un Capítulo al Título I de la Parte 15 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero

y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contempladas en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” de la Presidencia de la República.

Decreto 870 del 25 de mayo de 2017 “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación” del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 691 del 27 de abril de 2017 “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

## Bibliografía

- Alessadri Rodríguez, A. y Somarriva Undurraga, M. (1982). *Los bienes y los derechos reales*. 1.ª ed. Santiago: Imprenta Universal.
- Arévalo Guerrero, I. H. (2014). *El estudio de títulos, el precedente jurisprudencial*. 1.ª ed. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Arteaga Carvajal, J. (1994). *De los bienes y su dominio*. 1.ª ed. Medellín: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Flórez Roncancio, J. (2012). *Derecho civil bienes*. 1.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Temis S. A.
- Fondo Acción, Fundepúblico y WCS, 2016. *Mercados ambientales emergentes en Colombia*. Bogotá, D.C.
- González, Camilo (2013). *Las Zonas de Reserva ya existen*. Bogotá, D.C.: Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz).
- Greiber, Thomas (ed.), (2010). *Pagos por servicios ambientales. Marcos jurídicos e institucionales*. Suiza: UICN, Gland.
- Gruoso, Libia (2011). Crecimiento económico, conflicto y derechos colectivos en el sector rural colombiano. *Naciones Unidas – Derechos Humanos – Colombia – Afrodescendientes*. Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/afrodescendientes/index.php/columnista-invitado/crecimiento-economico-conflicto-y-derechos-colectivos-en-el-sector-rural-colombiano.html>
- Ochoa Carvajal, R. (2011). *Bienes*. 7.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Temis S. A.
- Tenera Barrios, F. (2014). *Bienes*. 3.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario
- Medina Pabón, J. (2016). *Derecho civil: bienes, derechos reales*. 1.ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Valencia Zea, A. (2001). *Derecho civil, derechos reales*. Bogotá D.C.: Temis S. A.
- Vásquez, Miguel y Eusse, Fabio (2007). *Consultoría “Protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia”*. Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Comité Oxford para la Lucha contra el Hambre (Oxfam).
- Velásquez Jaramillo, L. (2008). *Bienes*. 11.ª ed. Medellín: Librería Jurídica Comlibros Ltda.
- Verdad Abierta, (2016). Zona de Reserva Campesina del Tolima: ¿Tierra para el posconflicto? *Verdad Abierta*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/6181-zona-de-reserva-campesina-del-tolima-tierra-para-el-posconflicto>
- Wunder, S. (2006). *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*. CIFOR, Center for International Forestry Research, 2005. Occasional Paper. No. 42. Jakarta, Indonesia.



Financiado por:  
**MacArthur**  
Foundation

Con apoyo de:

