

LAS RESTRICCIONES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y EL PROCESO DE
TITULACION DE BALDIOS EN NARIÑO 2011.

NORA XIMENA BUESAQUILLO BOTINA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO

2012

LAS RESTRICCIONES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y EL PROCESO DE
TITULACION DE BALDIOS EN NARIÑO 2011.

NORA XIMENA BUESAQUILLO BOTINA

Monografía para obtener el Título de Especialista en Derecho Administrativo

Asesor: Gustavo Eduardo Ojeda Luna
Abogado especialista en Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO

2012

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en este Trabajo de Grado, son de responsabilidad exclusiva del autor”

Artículo 1ro del Acuerdo 324 del 11 de Octubre de 1966 del emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

ASESOR

JURADO A

JURADO B

San Juan de Pasto, Abril de 2012

A la memoria de mi mamá, Delia Botina Guzmán

9 de Diciembre de 1949- 8 de Agosto de 2011

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mis más sinceros agradecimientos a todas aquellas personas que me brindaron su colaboración, sus conocimientos y su ayuda incondicional durante la realización de este trabajo, a cada uno de ellos, Gracias.

A Dios, por la vida, por mí familia, y por cada amanecer y por sobre todo por la sabiduría y el entendimiento para realizar cada reto de vida.

A mí familia, quienes siempre están pendientes de encomendarme en sus oraciones y de pedir por mí, no solo en lo que hago como trabajo, sino en mi vida, por ayudarme y comprenderme.

Al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER al equipo técnico y administrativo por su apoyo y acogida.

Y a todos las personas que tuve la oportunidad de conocer y compartir como compañeros y amigos, mil gracias de todo corazón, que Dios los colme de bendiciones.

CONTENIDO

	PAG
INTRODUCCION.....	11
1. LAS RESTRICCIONES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y EL PROCESO DE TITULACION DE BALDIOS EN NARIÑO 2011.....	12
1.1 MARCO CONCEPTUAL.....	12
1.1.1 Definición de Baldío.....	12
1.1.2 Adjudicación de Baldíos.....	13
1.1.3 Zona de reserva forestal y restricciones.....	15
1.1.3.1 Marco internacional.....	19
1.1.3.2 Marco constitucional.....	19
1.1.4 Derecho a la propiedad.....	21
1.1.4.1 Marco internacional.....	23
1.1.4.2 Marco constitucional.....	24
2. EL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS ADELANTADO POR EL INCODER EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO DURANTE EL AÑO 2011 E INCIDENCIAS DE LAS RESTRICCIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY 2ª DE 1959	26
3. RECOMENDACIONES, TENDIENTES A OPTIMIZAR EL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS EN NARIÑO, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 2ª DE 1959.....	33
4. CONCLUSIONES.....	37
BIBLIOGRAFIA.....	39
ANEXOS	40

GLOSARIO

Baldío: son terrenos baldíos todos aquellos que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional y que le pertenecen al Estado por carecer de otro dueño.

Adjudicación: Tras concluir las etapas previstas en un procedimiento de titulación de baldíos, la declaración legal de que un predio pertenece a alguien en concreto.

Reserva Forestal: Declaración de las autoridades administrativas respecto de un territorio rural natural que debe ser protegido contra la explotación indebida de sus recursos.

Acto Administrativo: Decisión, cualquiera que esta sea, que toma la autoridad administrativa y que queda debidamente expresa en el documento correspondiente, en el presente trabajo se hará referencia a los siguientes: resolución, auto de negación, auto de archivo.

Sustracción: Separación de zonas de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, que implique actividades económicas de remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento de los bosques.

Reubicación: Procedimiento mediante el cual a través de la negociación directa de tierras por parte del Estado, se busca situar en un predio diferente a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial, o que sean de interés ambiental

Reversión: Figura jurídica, a través de la cual se establece el cumplimiento de una condición resolutoria de un terreno baldío adjudicado y en tal virtud, vuelve su dominio a la nación.

Reconversión: Requisito previo a la adjudicación, mediante el cual el solicitante se compromete a la recuperación y rehabilitación de los suelos.

RESUMEN

El objeto del presente trabajo es identificar la incidencia respecto de las restricciones contenidas en la Ley 2ª de 1959 en materia de reservas forestales dentro del proceso de Titulación de Baldíos adelantado por El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- en el departamento de Nariño durante el año 2011, para lo cual se utilizó como herramientas de recolección de información la revisión de informes generados por el INCODER Dirección Territorial Nariño en el año 2011 y la entrevista a funcionarios.

De acuerdo con la información entregada por los funcionarios entrevistados, se obtuvo que de mil quinientas solicitudes para titulación de baldíos, que acopia el INCODER en Nariño cada año, aproximadamente un 30% se deja de atender por encontrarse los predios solicitados en adjudicación dentro de zonas de reserva forestal declaradas por la ley 2ª de 1959.

Es así como cientos de campesinos, a pesar de habitar estas zonas por más de cinco años de acuerdo con el termino mínimo de ocupación fijado por la ley o incluso por décadas, no pueden tener acceso al derecho a la propiedad de la tierra que trabajan, trayendo como consecuencia que no puedan acceder a otros factores productivos como el capital y los incentivos y subsidios que otorga el estado, es decir afectando la inversión hacia el desarrollo.

Se observa que la Ley 2ª de 1959, es perfectamente compatible con los principios constitucionales de protección ambiental, sin embargo debe armonizarse su aplicación con el derecho a la propiedad, igualmente de rango constitucional, rescatando herramientas que la misma ley 2ª contiene como la sustracción, acompañada de procedimientos contenidos en las normas sobre adjudicación de baldíos, en materia de protección de recursos naturales como la reversión.

Teniendo en cuenta lo anterior y en cualquier caso de no haber lugar a aplicar la sustracción, se debe tomar en cuenta instrumentos como la reubicación, garantizando así el acceso de los campesinos al principal factor productivo y social, como es la tierra.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to identify the incidence with respect to the restrictions contained in Act 2 nd, 1959 on forest reserves within the process of titling Barrens advance by the Colombian Institute for Rural Development-INCODER-in the department of Nariño during 2011, for which we used as tools for data collection review of reports generated by the Territorial INCODER Nariño in 2011 and the interview officers.

According to the average given by the officials interviewed, it was found that fifteen hundred applications for certification of public lands, which collects in Nariño INCODER each year, meeting approximately four stops, for being the requested allotment plots within areas forest reserve declared by law 2 nd, 1959.

Thus, hundreds of farmers, despite inhabiting these areas for more than five years according to the minimum term of employment fixed by law or even decades, can not have access to the right to own the land they work, bringing unable to access other productive factors like capital and the incentives and subsidies granted by the state, that is affecting investment towards development.

It notes that Law 2 nd, 1959, is perfectly compatible with the constitutional principles of environmental protection, but must harmonize their application with the right to property, also in the Constitution, rescuing tools that the Act 2 nd contains as theft, accompanied by procedures contained in the rules on the award of public lands, in the protection of natural resources and the reversal.

Given the above and in any case be no place to implement the removal, take into account instruments such as relocation, ensuring farmers' access to primary production and social factor, such as the land.

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta que el tema a desarrollar trata sobre las restricciones de la Ley 2ª de 1959 y el proceso de titulación de baldíos en Nariño, se hace énfasis en la declaratoria de las zonas de reserva forestal en donde el departamento de Nariño se encuentra cubierto por dos de estas, la del Pacífico y la Central, afecta en importante medida la intervención del Estado sobre los Municipios que las componen, se tiene entonces el obstáculo para adjudicar baldíos, con el fin legalizar la propiedad de los campesinos que ocupan estas zonas, que al haber sido protegidas se convierten en inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Como se establece en el resumen, el presente trabajo pretende identificar las incidencias de las restricciones establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 y las áreas de reserva forestal al proceso de titulación de baldíos adelantado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- en el departamento de Nariño durante el año 2011 con el fin de formular recomendaciones que permitan optimizar el Proceso de Titulación de Baldíos en los términos de esta Ley.

Para esto se iniciará describiendo el marco normativo que prescribe la definición de baldíos, proceso de titulación de baldíos, zonas de reserva forestal y restricciones y el derecho a la propiedad, el cual se considera de gran importancia ya que lo prescribe no solo normas de carácter internacional, si no de carácter nacional de obligatorio cumplimiento.

Se hace también una breve referencia al INCODER y se describe el proceso de titulación de baldíos a su cargo regulado desde la ley 2ª de 1959, señalando a partir de la revisión de informes y entrevistas, las incidencias tanto institucionales como a nivel de la comunidad resultantes de la aplicación de dicha ley.

Finalmente a partir de las incidencias observadas, se realiza recomendaciones, basadas en que se empleen los instrumentos de salida ya contemplados en la misma ley, donde sin dejar de lado los principios de protección del medio ambiente igualmente se proteja el derecho a la propiedad, y de esta manera se optimice el proceso de titulación de baldíos a cargo del INCODER en el departamento de Nariño en los términos de la ley 2ª de 1959.

1. LAS RESTRICCIONES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y EL PROCESO DE TITULACION DE BALDIOS EN NARIÑO 2011.

1.1 MARCO CONCEPTUAL

1.1.1 Definición de Baldío

Para abordar el objeto del presente trabajo, es necesario hacer claridad en los conceptos teóricos que tienen que ver con las restricciones de la Ley 2ª de 1959 y el proceso de titulación de baldíos, por lo tanto se desarrollará los siguientes conceptos: baldío, adjudicación de baldíos, zonas de reserva forestal y restricciones y derecho a la propiedad.

El antecedente mas próximo sobre esta definición se encuentra en La Ley 57 de 1887, Código Civil Colombiano que en su artículo 675, definió los bienes baldíos de la siguiente manera: “son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”.

De otra parte esta el Código Fiscal o Ley 110 de 1912, que dispone en su artículo 45 [literal b] que: “Se reputan baldíos, y por consiguiente, de propiedad nacional “las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado” que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de un título traslativo de dominio (justo título).”

La Corte Constitucional respecto al tema ha manifestado: “*Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley*”,¹ y de otra parte el Consejo de Estado, trae un concepto donde afirma: “*Por razones de soberanía nacional, prevalencia del interés general, protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, entre otras, los baldíos como bienes públicos de la Nación tienen especial protección en la Constitución y la Ley, y es de su naturaleza ser inalienables, imprescriptibles e inembargables*”².

Bajo el concepto de imprescriptibles, los bienes baldíos no son susceptibles de adquirirse en proceso de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio, como los bienes particulares; de acuerdo con la ley 160 de 1994 Art. 65: La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 595 de 1995, Ref.: Expediente No. D-971, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz, Santafé de Bogotá, D.C., 1995.

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Radicación número: 13001-23-31-000-2007-00004-01(AC).Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa, Bogotá, D.C., 2007.

1.1.2 Adjudicación de Baldíos

La adjudicación de baldíos es un procedimiento administrativo a través del cual la administración decide adjudicar un bien del estado a un particular.

En este punto El Consejo de Estado, observa: *“El procedimiento administrativo de adjudicación tiene por objeto permitir y garantizar de manera efectiva el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que ocupan y explotan un predio por un período de tiempo determinado; el referido procedimiento finaliza con un acto administrativo a través del cual se adjudica el predio a las personas que cumplan con los requisitos exigidos por la ley”*³.

En otra oportunidad El Consejo de Estado manifestó: *“El acto administrativo mediante el cual el Incora adjudica a una persona un bien baldío, es de carácter subjetivo y particular, por cuanto crea una situación jurídica particular y concreta a su favor. En efecto, constituye un título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de dicha institución, con el cual el colono obtiene la propiedad condicionada del mismo para explotarlo conforme a la ley. Es decir, mediante dicho acto se constituye un derecho particular al adjudicatario del bien inmueble baldío, de conformidad con las leyes y reglamentos que regulan el sistema de la reforma agraria y el desarrollo rural, el cual, incluso, puede resolverse por causas previamente definidas y revertir la propiedad del bien baldío adjudicado al Estado”*⁴.

Se tiene entonces que la Adjudicación de terrenos baldíos tiene como fin primordial satisfacer las necesidades del ocupante, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios, lo que tiene sustento en los Artículos 58, 60 y 64 de la Constitución Política de 1991 que consagran el derecho a la propiedad.

Sobre este tema es importante tener en cuenta y relacionar en este trabajo la Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones” y que contempla la adjudicación de baldíos.

Esta ley encuentra su fundamento Constitucional en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los pobladores

³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00081-00(37152). Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D. C. 2010.

⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación número: 27001-23-31-000-1994-02165-01(16169).Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., 2009.

rurales, como elemento productivo primordial para alcanzar el desarrollo social y económico, entre los demás servicios básicos.

La Ley tiene como uno de sus principios rectores, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, sin dejar de lado la sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

La regulación sobre adjudicación de tierras baldías puede estudiarse en el título XII de la ley 160 de 1994, en donde en catorce artículos, a partir del artículo 65, encontramos:

- Únicamente mediante título traslativo del dominio debidamente otorgado por el estado, puede lograrse la titularidad de un terreno baldío adjudicable. (**Artículo 65 inc.1**)

- Conseguir la titularidad de un predio baldío no significa ejercer sobre este arbitrariamente el derecho a la propiedad, por el contrario una vez se adjudica el titular debe ceñirse a estrictos deberes, entre los que se contempla la protección del medio ambiente, de no acatarse se contempla la figura de la reversión a favor del estado. (**Artículo 65 inc. 4**)

- La adjudicación de baldíos debe hacerse en extensión de una unidad agrícola familiar, concepto definido por la misma ley así: *“UAF se entiende 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”* (Art. 38, inc. 2 ley 160 de 1994), también se prohíbe su fraccionamiento. (**Artículo 66**)

- **Artículo 69:** *“La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita”*, este artículo fue modificado por el decreto 19 de 2012, en cuanto a solicitud de adjudicación de un baldío por parte de una familia desplazada ya no debe exigirse la explotación de las dos terceras partes.

- El mismo **Artículo 69** contempla entre los requisitos para ser adjudicatario, que la explotación del predio sea acorde a la aptitud del suelo, que la ocupación no sea inferior a cinco años y exige un patrimonio no superior a mil salarios mínimos mensuales legales.

- **Artículo 72.** *“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...”*. No obstante existen excepciones para que un adjudicatario pueda ser propietario de otros predios,

siempre y cuando no sobrepase la unidad agrícola familiar establecida para cada región.

-Artículo 74: Establece que la ocupación de baldíos considerados no adjudicables, se traduce en ocupación indebida y conlleva un procedimiento de restitución, al ocupar un baldío inadjudicable no puede alegarse el derecho a la adjudicación.

Plasmado el título XII de la Ley 160 de 1994, sobre los principales requisitos en lo referente a adjudicación de baldíos, se debe destacar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, al establecer: *“Mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio. No obstante, quien detenta materialmente un terreno baldío al cual le ha incorporado mejoras o inversiones y ha sido explotado económicamente, si bien no tiene la calidad de poseedor con las consecuencias jurídicas que de tal condición se derivan, sí tiene una situación jurídica en su favor, esto es, un interés jurídico que se traduce en la expectativa de la adjudicación, la que es merecedora de la protección de las autoridades”.*⁵

Decreto 2664 de 1994

Entre las zonas inadjudicables, el Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la ley 160 de 1994, prescribe, en su artículo 9 lo siguiente: “Artículo 9o. Baldíos Inadjudicables. No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias: d) Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.”

1.1.3 Zona de reserva forestal y restricciones

Las zonas de reserva forestal, el concepto hace referencia a aquellas áreas de especial significado ecológico en el país, y que el legislador se ha encargado de proteger desde 1936, específicamente en la ley 200 de 1936, artículo. 10, estableció: “El gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.

Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-097/96 Ref.: Expediente No. D-910. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá. 1996.

forestales que estime convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular”.

Ya en 1953, se encuentra el Decreto No. 2278 del 1ro. de Septiembre de 1953 el cual tuvo como finalidad recopilar la temática forestal en un solo estatuto, en lo concerniente a vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques.

De acuerdo con el Código de Recursos Naturales Renovables Decreto 2811 de 1974, Artículo 206: *“Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras – protectoras”*.

De la misma manera en lo referente a zonas de reserva forestal se ha tomado en cuenta lo siguiente: *“desde comienzos del siglo pasado la legislación se ha referido al tema, por lo que es necesario remontarse por lo menos a las disposiciones de la Ley 2ª de 1959, que estableció siete grandes zonas de reserva forestal en el territorio nacional, con el objeto de proteger los suelos, las aguas y la vida silvestre, entre ellas se encuentran la Reserva Forestal Central, la de la Sierra Nevada de Santa Marta y la del Cocuy, dentro de cuyos límites se encuentran importantes zonas de páramo”*.⁶

En resumen el concepto zonas de reserva forestal es una figura legal que plantea la protección de un área natural de bosque nativo por su papel en la producción de oxígeno, producción de agua y vida silvestre, la declaratoria obliga al estado a evitar la utilización de dichos terrenos, la explotación maderera o del suelo para cualquier actividad agrícola, de donde se desprende la prohibición de adjudicar baldíos situados en estas zonas, de acuerdo con los artículos 7º y 8º de la Ley 2 de 1959.

El tema aquí tratado encuentra estrecha relación con la Ley 2ª de 1959, que trata “Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”, con respecto a lo cual se puede establecer:

Del control de constitucionalidad de la ley 2ª de 1959, se puede decir que existen escasos registros, entre las referencias esta la Sentencia C-189 de 2006 que declaró exequible la expresión “las ventas de tierras” sobre la prohibición de vender tierras en parques naturales, prevista en el artículo 13 de la ley 2ª de 1959.

⁶ PONCE DE LEON, Eugenia. Marco jurídico colombiano relacionado con los páramos. Consultado el 6 de Marzo de 2012 En <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/congresoparamo/marco-juridico.pdf>.

Se puede afirmar que esta circunstancia se debe precisamente como se había dicho ya, por la alta afinidad de la ley 2ª de 1959 con los principios que rigen el medio ambiente en Colombia a partir de la Constitución de 1991.

Mediante el artículo 1ro. de la ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 del mismo año, se declaró para nuestro país, siete grandes zonas de reserva forestal, son las siguientes:

- a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico.
- b) Zona de Reserva Forestal Central.
- c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena.
- d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta.
- e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones.
- f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy y
- g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

De las siete zonas de reserva forestal declaradas mediante la ley 2ª de 1959 el departamento se encuentra cubierto por dos de estas, así:

- La Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Por el Sur, la línea de frontera con la República del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Urabá), y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, siga hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la Quebrada de San Pedro, y de allí, a través del Río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este por el divorcio de aguas del Cerro de Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el Cerro de Caramanta; de allí al Cerro Paramillo y luego al Cerro Murrucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico;

- La Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;

Sobre el particular el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada afirma: *“A nivel nacional, estas áreas representan aproximadamente el 45% del área terrestre, superponiéndose con otras figuras de afectación legal del territorio como son las áreas protegidas del sistema de Parques Nacionales*

*Naturales y Territorios de grupos étnicos;*⁷ en el caso de Nariño la superposición se da principalmente con Consejos Comunitarios y Resguardo indígenas, situados hacia la costa del departamento.

En materia de Titulación de Baldíos la ley 2ª de 1959 se resalta igualmente, los siguientes artículos:

Artículo 7. La ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer a la conservación de las aguas. Al dictar tal reglamentación, el Gobierno podrá disponer que no serán ocupables ni susceptibles de adjudicación aquellas porciones de terreno donde la conservación de los bosques sea necesaria para los fines arriba indicados, pero podrá también contemplar la posibilidad de comprender en las adjudicaciones, bosques que deban mantenerse para los mismos fines, quedando sujeta en este caso la respectiva adjudicación a la cláusula de reversión si las zonas de bosques adjudicadas fueren objeto de desmonte o no se explotaren conforme a las reglamentaciones que dicte el Gobierno.

Artículo 8. Toda adjudicación de tierras baldías estará sujeta a la condición de que la explotación de las tierras se ajuste a las reglamentaciones previstas en el artículo anterior, y la violación de ellas dará lugar a la reversión automática. Cuando se solicite la adjudicación de baldíos ya ocupados, el Ministerio comprobará, previamente, que la explotación se haya hecho conforme a la reglamentación antes mencionada, y si ésta no hubiere sido observada se exigirá el cumplimiento previo de la misma.

Obsérvese, que la misma ley 2ª de 1959, contempla el tema de sustracción de áreas de reserva forestal, de esta manera establece:

Artículo 3. Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los [Artículos 1, 2 y 12 de esta Ley], el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.

⁷ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2ª/59, Bogotá, 2009. página 11.

1.1.3.1 Marco Internacional

Las normas internacionales que se encuentran relacionadas con el tema de reservas forestales entre otras están:

-Convenio sobre la diversidad biológica. Río de Janeiro, 1992.

-Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas - RAMSAR (acogido por Colombia en 1997).

1.1.3.2 Marco Constitucional.

Constitucionalmente y en cuanto al tema de zonas de reserva forestal y fundamentos observamos:

Capítulo 3.

De los derechos colectivos y del ambiente:

Artículo 79 inciso 2: “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Artículo 80: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”

El derecho a la propiedad y los derechos colectivos y del medio ambiente, en este evento deben armonizarse, ya que tienen protección constitucional y deben garantizarse en bien de la comunidad, esto es lo que sustenta la teoría del desarrollo sostenible.

Entre tanto sobre el tema de sustracción de áreas de reserva forestal, se recoge normas como:

Decreto 2811 de 1974

-El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, contempla igualmente la prohibición de adjudicar terrenos baldíos en zonas de reserva forestal, Artículo 209: “No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal”, sin embargo tampoco excluye la posibilidad de sustraer áreas, obsérvese:

Artículo 210º: “si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad

distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva”.

“También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”.

Ley 99 de 1993.

Por su parte la Ley 99 de 1993, por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y donde se otorga funciones específicas al mismo, en cuanto al tema de sustracción contiene:

Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

18) Reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

En este punto se observa que La palabra “y sustraer” fue declarada Condicionalmente Inexequible por la Corte Constitucional, en tanto “la Corte estima que es inconstitucional la expresión “y sustraer” incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, la sentencia no hace referencia a las zonas de reserva forestal.”⁸

Resolución 293 de 1998 Ministerio del Medio Ambiente.

En esta parte no se debe dejar de lado, la Resolución 293 de 1998, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual establece términos de referencia para la elaboración del plan de manejo ambiental de la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y de las áreas de Reserva Forestal, señala que las solicitudes de sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal creadas por la Ley 2ª de 1959 y de las áreas de reserva forestal con fines de adjudicación de tierras, deberán ser presentadas por el Instituto Colombiano de la Reforma agraria.

Ley 1450 de 2011

Para terminar se debe resaltar los lineamientos del gobierno actual, en materia de reservas forestales y sustracción; La Ley 1450 de 2011, contempla en su Artículo 204, que las áreas de reserva forestal pueden ser protectoras o productoras, que la autoridades ambientales en el marco de sus atribuciones y con base en

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997. Referencia: Expediente D-1671. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. Santafé de Bogotá. 1997.

estudios previos integrales, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las mismas.

Así mismo establece que cuando opere la sustracción, la autoridad ambiental competente impondrá las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar.

Igualmente, observa que El Ministerio de Medio Ambiente, deberá señalar las actividades de bajo impacto ambiental y que además generen beneficio social, que se puedan desarrollar en las áreas de reserva, sin necesidad de efectuar sustracción.

Y reitera que las áreas de reserva forestal solamente pueden ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, incorporación, integración y definición del régimen de usos, siempre y cuando medien estudios técnicos, económicos sociales y ambientales.

Son aspectos positivos, que sin desconocer los derechos a un medio ambiente sano, contemplan posibles soluciones para los ocupantes de zonas de reserva forestal y su problema frente a la propiedad.

1.1.4 Derecho a la Propiedad

Obsérvese que el derecho a la propiedad, tiene sustento igualmente en varios instrumentos internacionales así, La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) - aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, artículo 17, La Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH- de noviembre de 1969, Artículo 21 y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagran este derecho.

Así mismo sobre el derecho a la propiedad enfocado en el derecho la tierra, se ha dicho, *“vale la pena diferenciar dos aspectos distintos de los derechos a la tierra. Por un lado están los derechos de la propiedad, es decir, los derechos que protegen los intereses de quienes son propietarios, terratenientes en la mayoría de los casos, y, por otro, los derechos a la propiedad, es decir, a tener tierra quienes no la tienen, o no la suficiente o no son reconocidos ni reconocidas como dueñas y dueños de sus tierras”*⁹

Es importante resaltar en este punto la dimensión sobre la tierra, sobre lo cual se afirma, *“La tierra es un recurso vital para la mayoría de comunidades rurales, no sólo para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales (alimentación, vivienda, trabajo, vida cultural), sino también para el goce de los*

⁹ MONSALVE, Sofía. Derecho a la tierra y Derechos Humanos. Bogotá. 2004. Pag. 42.

*derechos civiles y políticos (a la vida, a ser libre de servidumbre, a la protección judicial, a la participación política, etc.)”*¹⁰

En la misma línea el documento “Del abandono al despojo” del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social establece citando el Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, S.A., 2002: *“El patrimonio, como el conjunto de bienes materiales e inmateriales que Pertenecen a una persona o comunidad, estimables económicamente, está integrado, también, por el derecho a la propiedad y otros derechos informales que se ejercen sobre la tierra. Pero la vocación de estos dista mucho de ser meramente económica, en tanto su ejercicio está estrechamente ligado a otros derechos humanos como la vivienda, el trabajo o la seguridad alimentaria y, por lo tanto, sirven de instrumento para su realización”*¹¹.

Por otra parte La Corte Constitucional Colombiana en sentencia T-506 de 1992, hace referencia al Derecho a la propiedad como derecho fundamental aseverando: *“la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna.”*¹²

Existen antecedentes legislativos en cuanto a la adjudicación de tierras y la propiedad y entre las cuales están:

- **Ley 200 de 1936**, “sobre el régimen de tierras”, por la cual se estableció la reforma agraria, tenía como finalidad otorgar tierras a todos aquellos que cultivaban territorios que no les pertenecían y llevar a la práctica el principio de que la propiedad debe cumplir una función social.

- **Ley 135 de 1961**, la cual se tituló “sobre la reforma social agraria”, teniendo como finalidad principal extender a sectores cada vez más numerosos de la población campesina el ejercicio del derecho a la propiedad, regula específicamente el tema de baldíos nacionales, acercándose cada vez más al régimen agrario actual.

¹⁰ Ibid, pag. 48.

¹¹ Agencia Presidencial para la Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Del Abandono al Despojo. Bogotá.2009. pag.11.

¹² Corte Constitucional Sentencia No. T-506 del 92. Ref: Expediente T 2471, Sala Primera de Revisión. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Bogotá. 1992.

1.1.4.1 Marco Internacional

-La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) - aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948

Artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

En referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, se encontró: “es el único instrumento internacional que alude de forma expresa a la doble dimensión individual y colectiva del derecho a la propiedad, los tratados de derechos humanos sólo aluden expresamente a la dimensión individual”¹³

- Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH- de noviembre de 1969

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”

Es importante destacar que uno de los órganos creados para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de esta Convención es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en materia del derecho a la propiedad, se ha pronunciado sobre el derecho a la tierra desde su dimensión colectiva, imprimiendo un hito en la protección de los derechos a la tierra de las comunidades indígenas basándose en los derechos a la protección judicial y a la propiedad consagrados en la CADH.¹⁴

¹³ CINELLI, Claudia. La dimensión colectiva del Derecho a la Propiedad de la tierra. Cuadernos Electrónicos N° 3 enero-junio 2006. Consultado el 7 de Marzo de 2012 En <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio//CUADERNOS/CUADERNO3/Derecho%20a%20la%20Propiedad%20de%20la%20Tierra.pdf>.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 31 de Agosto del 2001, caso de la comunidad Mayagna, (sumo) Awas Tingnic.

- Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 11, numeral 2.

“Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.”

Del artículo 11 se desprende, entonces, que los grupos socialmente vulnerables que están en peligro de sufrir hambre tienen derecho a acceder a la tierra y demás recursos productivos, de manera que puedan ganarse el sustento y vivir dignamente. En este sentido, realizar programas de reforma agraria integrales y sostenibles constituye una obligación de derechos humanos.¹⁵

1.1.4.2 Marco Constitucional.

La Titulación de Baldíos es el proceso administrativo mediante el cual, quienes son meros ocupantes de las tierras consideradas baldías, pueden llegar a ser propietarios, con los beneficios que ello implica desde el punto de vista económico, social y productivo, de esta manera el estado garantiza el derecho a la propiedad consagrado constitucionalmente en artículos como:

Artículo 58: Modificado. Acto Legislativo 01 de 1999 “se garantiza el derecho a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...”

Así mismo en el inciso segundo de este artículo se contempla los deberes propios de este derecho, así: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente la función ecológica”

Artículo 60: “señala que el estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad”

¹⁵ MONSALVA, Sofía. Derecho a la tierra y Derechos Humanos. Bogotá. 2004. Pag. 49.

Artículo 64. “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa...comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

La Corte Constitucional ha dicho al respecto, *“si bien en la coyuntura actual de la sociedad colombiana, el acceso a la propiedad del medio productivo fundamental para el sector agropecuario como lo es la tierra, no puede darse instantáneamente, por el contrario el mismo se da de manera progresiva, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, como también a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito”*.¹⁶

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1006/05, Referencia: expediente D-5721. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Bogotá. 2005.

2. EL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS ADELANTADO POR EL INCODER EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO DURANTE EL AÑO 2011 E INCIDENCIAS DE LAS RESTRICCIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY 2ª DE 1959

Desde hace nueve años la adjudicación de baldíos rurales en Colombia es competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- cuya facultad fue conferida por el Decreto 1300 de 2003; inicialmente esta potestad se encontraba en cabeza del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA así lo dispuso la Ley 135 de 1967, sin embargo este instituto fue suprimido mediante el Decreto 1292 de 2003, dando paso al INCODER que en materia de titulación de baldíos actualmente se rige por la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios.

El INCODER es una entidad oficial del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Su sede principal y domicilio está en la ciudad de Bogotá y hace presencia en los 31 departamentos de Colombia a través de sus Direcciones Territoriales.¹⁷

Su misión, es ejecutar políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país.¹⁸

El INCODER bajo el Sistema Integrado de Gestión de Calidad Modelo Estándar de Control Interno MECI, que corresponde a la adopción y aplicación de los modelos de Gestión de la Calidad para Entidades Públicas bajo las Normas ISO 9001-2008 y NTCGP1000:2009 y MECI 1000:2005,¹⁹ debe desarrollar sus funciones con base en procesos y procedimientos, los cuales rigen para sus Direcciones Territoriales de acuerdo con su estructura regulada por el Decreto 3759 de 2009.

De esta manera la Dirección Territorial Nariño tiene a su cargo, entre otros procesos, el Proceso de Titulación de Baldíos, dentro del cual se contemplan seis (6) procedimientos a saber: Titulación de Baldíos a personas naturales, Titulación de Baldíos a cooperativas campesinas, empresas comunitarias, fundaciones y asociaciones, Fraccionamiento de Predios Rurales por debajo de la Unidad Agrícola Familiar, Titulación de Baldíos a Entidades de Derecho Público,

¹⁷ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, consultado el 8 de marzo de 2012 en <http://www.incoder.gov.co/>

¹⁸ Ibid

¹⁹ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Manual Integrado de Gestión. Bogotá. 2011, pag. 4

Reversión de la Adjudicación de Predios Baldíos y Revocatoria Directa; ²⁰ en esta oportunidad y como se ha enunciado el trabajo se centrará en el procedimiento de Titulación de Baldíos a personas naturales.

El propósito del procedimiento de Titulación de Baldíos y conforme con los objetivos de la Ley 160 de 1994, se encuentra establecido de la siguiente manera:

“Propósito: Desarrollar las actividades para la adjudicación de terrenos baldíos de la Nación, con aptitud agropecuaria y/o forestal a campesinos ocupantes que exploten la tierra conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales y a empresas especializadas del sector agropecuario” ²¹, así mismo en su alcance se tiene: “Desde la recepción de solicitudes, análisis de la información reportada y allegada, comunicación, práctica de diligencia de inspección ocular, publicidad, revisión jurídica y acto administrativo que decide de fondo, hacer seguimiento y acciones de mejora” ²²

El producto atribuido a este procedimiento de acuerdo con su caracterización es la resolución adjudicando un predio o negando la adjudicación. ²³

Por su parte se ha establecido dentro de los puntos de control del procedimiento y teniendo en cuenta el Decreto 2664 de 1994, Art 9, como riesgo número uno, Adjudicar como baldíos predios inadjudicables. ²⁴

El procedimiento, regulado por el Decreto 2664 de 1994 y recogido por el Proceso de Calidad de la entidad, inicia con la solicitud de titulación por parte de un poblador rural, quien es alguien que explota la tierra y deriva su sostenimiento de la misma, donde en muchos casos inmediatamente tratándose de predios ubicados en zonas de reserva forestal de ley 2ª de 1959 se podrá conocer si ésta prospera o deberá ser negada.

Del trabajo de campo representado en entrevistas a funcionarios del INCODER, se obtuvo que aunque no existe un listado oficial de los municipios ubicados en ley 2ª en el departamento de Nariño, EL INCODER, recoge información primordialmente, de fuentes como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- que es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, que a su vez en materia de reservas forestales emplea información del Ministerio de

²⁰ INCODER. Procesos y Procedimientos del Sistema Integrado de Gestión. Bogotá. 2010, pag 2.

²¹ <http://intranet.incoder.gov.co/intranet/Archivos/Calidad1/Procedimientos/PR1-PM-TB-04.pdf>, consultado en 9 de Marzo de 2012.

²² Ibid

²³ Ibid, pag. 4.

²⁴ Ibid, pag. 7.

Ambiente, señalando entonces municipios como: Los Andes, La Llanada, Samaniego, Santa Cruz Guachavez, parte de Leiva, El Rosario, La Cruz, Tablón de Gómez, Buesaco y Cumbal.²⁵

Por su parte el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM- en Atlas de reservas forestales 2005, citado por el documento Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959 del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada señala las cabeceras municipales en el departamento situados en zonas de reserva como: Barbacoas, Cumbitara, Magui, Mallama, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán y los municipios adicionales como: Francisco Pizarro (Salahonda), La Tola, Policarpa, Tumaco.²⁶

Por otro lado el INCODER Territorial Nariño, de acuerdo con entrevista realizada, se ha apoyado en ayudas tecnológicas, cuando se trata de municipios que no en su totalidad se encuentran en ley 2ª, al realizar los trazos desde los accidentes geográficos, es el software denominado ARC-GIS, programa que recoge la información oficial no solo de reservas forestales sino también de territorios de grupos étnicos, para lo cual siempre y cuando se cuente con un plano georreferenciado del predio, es decir con coordenadas, se podrá saber si el mismo está o no inmerso en zona de restricción legal para ser titulado.²⁷

De la entrevista a funcionarios de INCODER Nariño, se obtuvo así mismo que al encontrar un predio ubicado en una distancia inferior a 500 mts de las zonas de reserva, en muchos casos se debe decidir sobre su negación, al no ofrecer seguridad jurídica, por los procesos de deslinde o demarcación.

De acuerdo con el resultado, luego de cruzar información, la actividad de la administración se desplegará, produciendo diferentes actos administrativos, entre los que se encuentran, si el predio es adjudicable:

- **Auto de Aceptación**, al no encontrarse restricción de reserva y ninguna otra para el predio, el trámite continuará su curso, agotando las etapas reguladas por el Decreto 2664 de 1994, en donde están:

- ✓ Comunicación de aceptación al Ministerio público, Corporación Autónoma Regional, interesados y colindantes.

²⁵ Entrevista a funcionario, INCODER Dirección Territorial Nariño, Pasto, 15 de marzo de 2012.

²⁶ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2ª/59. Bogotá. 2009, pagina 61-63.

²⁷ Entrevista a funcionario, INCODER Dirección Territorial Nariño, Pasto, 15 de marzo de 2012.

- ✓ Etapa publicitaria, fijación de avisos en INCODER, alcaldía, emisora y boletín,
- ✓ Visita de Inspección ocular, para verificación de las condiciones de ocupación, explotación, ubicación, colindancias, medio ambiente, entre otras,
- ✓ Fijación del negocio en lista, luego del aviso de aclaración de la inspección ocular y plazo límite para interponer oposiciones,
- ✓ Revisión jurídica, revisión previa, que da vía libre al trámite hasta llegar a la Resolución de adjudicación.

- **Resolución de Adjudicación**, la cual representa título traslativo de dominio, sobre el predio, este no podrá ser fraccionado, tampoco podrá ser gravado con hipoteca solamente para garantizar obligaciones de créditos agropecuarios durante cinco (5) años, El INCODER podrá ordenar la reversión del baldío cuando se pruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Esta resolución de adjudicación, podrá revocarse en cualquier tiempo por El INCODER si se hubiese proferido con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, la acción contenciosa administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho pueda intentarse dentro de los dos años siguientes a su ejecutoria y la acción de simple nulidad, podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto de conformidad con lo dispuesto en los incisos 1º y 4º del artículo 136 del Actual Código contencioso Administrativo.

Entre tanto se observa que de encontrarse en ley 2ª, el predio solicitado en adjudicación, se tiene como actos administrativos:

- **Auto de Negación de la solicitud**; en etapa de solicitud, mediante información entregada por el solicitante, datos consignados en el plano que acompaña la solicitud, una vez verificada la ubicación del predio, de encontrarse en zona de ley 2ª, EL INCODER, sin agotar las etapas previstas proferirá auto de negación.

- **Auto de Archivo de la solicitud**, puede llegarse a dar viabilidad a la solicitud, si de confrontar la información no se encuentra restricción, sin embargo si el Ministerio Publico como también La Corporación Autónoma Regional en materia de reservas forestales considera lo contrario y se opone a la solicitud, la misma deberá archivar, acto administrativo que resulta igualmente por verificación posterior, ya en etapa de Inspección Ocular.

- **Resolución de No Adjudicación**, si de llegar hasta la etapa de revisión jurídica, previa a la adjudicación y de esta resultare que no es posible adjudicar el predio

por encontrarse ubicado en áreas de reserva forestal contempladas en la ley 2ª de 1959, deberá proferirse resolución de no adjudicación.

Actos ante los cuales en materia de impugnación y vía gubernativa, solo procederá el recurso de reposición, descartando el de apelación en aplicación de la figura de la desconcentración administrativa para EL INCODER DT Nariño, de acuerdo con el artículo 8 Ley 489 de 1998.

De la revisión documental hecha en las oficinas de INCODER Dirección Territorial Nariño, se obtuvo entonces que esta entidad sobre trámites iniciados durante la vigencia 2010, con decisión de fondo en el año 2011, profirió un total de 26 autos de archivo, por encontrarse los predios solicitados en adjudicación cobijados por la ley 2ª de 1959, así:

-Municipio de Policarpa: cobijado en gran parte por zonas de reserva forestal, 10 autos de archivo.

-Municipio de Cumbitara: cobijado en su totalidad por zonas de reserva forestal, 16 autos de archivo.

Igualmente durante la vigencia 2011, de acuerdo con información de funcionarios de INCODER, mientras que las solicitudes de municipios como Colon Genova, San Lorenzo, Ancuya, Linares, San Bernardo, Belén, al no encontrarse en zona de ley 2ª pudieron ser atendidas en su totalidad, hasta la resolución de adjudicación, en municipios como El Rosario, La Llanada, Leiva y Tablón de Gómez, se dejaron de atender en su totalidad alrededor de 419 solicitudes, por este tema, sumadas las de Policarpa y Cumbitara para un total de 445, así:

- Municipio del Rosario: se encontraron 275 solicitudes, se atendieron 215, quedando 60 sin atender, para preparar autos de no aceptación por ley 2ª.

- Municipio de la Llanada: con 89 solicitudes, fueron atendidas 42, igualmente se proyecta realizar 47 autos de no aceptación, por ley 2ª.

- Municipio de Leiva: con 44 solicitudes, fueron atendidas 31, se proyecta realizar 13 autos de no aceptación por ley 2ª.

- Municipio de Tablón de Gómez: con 400 solicitudes, durante el 2011 se atendieron únicamente 101, falta depurar 299 por ley 2ª.

En cuanto, a resoluciones de no adjudicación debido a la aplicación de la ley 2ª de 1959 y áreas de reserva forestal durante la vigencia 2011 se encontraron escasos registros.

De acuerdo con el promedio entregado por los funcionarios entrevistados, se obtuvo que de mil quinientas solicitudes para titulación de baldíos, que acopia el INCODER en Nariño cada año, se deja de atender aproximadamente cuatrocientas cuarenta y cinco, por encontrarse los predios solicitados en

adjudicación dentro de zonas de reserva forestal declaradas por la ley 2ª de 1959, trayendo consigo innumerables consecuencias, por ejemplo:

Institucionalmente, la Dirección Territorial Nariño del INCODER, al encontrar una muestra representativa de municipios con interés de legalizar la propiedad inmersos en ley 2ª, deja de percibir importantes recursos para ser invertidos en adjudicación, ya sea recursos del nivel central, como los provenientes de convenios interadministrativos.

Téngase en cuenta que de acuerdo con el documento Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, la reserva forestal del pacífico abarca a nivel nacional 106 municipios y la reserva central 80 municipios.²⁸

Así mismo, la entidad al no obtener integralmente el cumplimiento de su misión institucional, puede perder credibilidad, en el 2011 se infiere que detrás de las 445 solicitudes dejadas de atender hubieron 445 campesinos que al acudir al INCODER esperaron conseguir la propiedad de la tierra que vienen explotando por más de 5 años, sin embargo como afirmó uno de los funcionarios en la entrevista: *“el campo de acción de la entidad se encuentra bastante reducido a aproximadamente 15 de los 64 municipios, ya que no se debe perder de vista, que a además de la ley 2ª Nariño se encuentra sometido a mas limitaciones para titular baldíos, como son los territorios colectivos de comunidades indígenas y consejos comunitarios y la respuesta de fondo que puede dar es la no aceptación o el archivo de la solicitud”*.²⁹

A nivel poblacional, los habitantes que ocupan zonas de reserva forestal, quedan impedidos para obtener un título de propiedad, ya que al solicitar el mismo ante la entidad encargada, les debe ser negado, por que existe un impedimento legal, este hecho significa una restricción adicional ya que no pueden acceder a los incentivos del estado, como créditos, subsidios y programas de inversión.

De la misma manera afirmó uno de los funcionarios entrevistados: *“sin duda alguna se coarta el derecho a la propiedad, teniendo en cuenta el modelo económico, estas personas no pueden tener derecho a los créditos y apoyos privados y estatales si no demuestran propiedad, se recortan las perspectivas de progreso, económico y social”*³⁰ máxime cuando se trata de población que necesita de estos incentivos teniendo en cuenta los índices de pobreza en el

²⁸ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2ª/59. Bogotá. 2009. página 14).

²⁹ Entrevista a funcionario, INCODER Dirección Territorial Nariño, Pasto, 15 de Marzo de 2012.

³⁰ Ibid.

ámbito rural, “del campesino colombiano, se observa que de cada cuatro dos son pobres y uno pobre extremo”³¹,

Así mismo, el funcionario agregó: “el no poder estar cobijados por las políticas de inversión del estado, como las convocatorias de tierras, también trae consigo el desplazamiento de las comunidades hacia otros lugares, el desarraigo; si la gente no puede ofrecer un título de propiedad quedan en el aire todos los programas sociales, inclusive los programas de sustitución de cultivos de uso ilícitos, cultivos en que se encuentran inmersos municipios como Policarpa y Cumbitara, cubiertos por la ley 2ª de 1959”³²

Las anteriores consideraciones nos llevan a buscar alternativas y propuestas, teniendo en cuenta que la principal incidencia es la desprotección del derecho a la propiedad, en este caso a la tierra, de los habitantes de estas zonas, a continuación se buscará identificar recomendaciones con el fin de optimizar el proceso en los términos de la citada ley.

³¹ Colombia, PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011 “Colombia Rural, Razones para la Esperanza, Consultado el 9 de Marzo de 2012 en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/>.

³² Entrevista a funcionario, INCODER Dirección Territorial Nariño, Pasto, 15 de Marzo de 2012.

3. RECOMENDACIONES, TENDIENTES A OPTIMIZAR EL PROCESO DE DE TITULACIÓN DE BALDÍOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 2ª DE 1959.

Si bien al hablar de un baldío que se encuentra ubicado en zona de reserva forestal, se habla de un baldío inadjudicable, sobre los cuales se ha observado lo siguiente: *“Los particulares asentados en baldíos nacionales que por el paso del tiempo podían mantener una expectativa de adjudicación bajo hechos materiales de aprovechamiento, se convierten en simples ocupantes cuando sobre el territorio que habitan recae la declaratoria de área protegida quedando desprovistos de toda posibilidad de adquirir el dominio de esos predios independientemente del tiempo que lleven poseyendo, por prohibición legal expresa que reviste a estas áreas de los atributos de no prescriptible, no enajenable e inadjudicable”*³³

El INCODER debe iniciar a flexibilizar estos conceptos legales, deteniéndose en las condiciones sociales, económicas, culturales, incluso históricas que rodean a los pobladores de estas zonas.

La Corte Constitucional, igualmente, se refiere a la ilicitud de la ocupación de este tipo de baldíos, al afirmar: *“Si la ocupación de un bien baldío se deriva de un acto ilícito, en este caso la ocupación de un bien que no es adjudicable, tal hecho no subsana la ilicitud de la ocupación, y es por ello que la norma acusada prevé que ante estas situaciones no podrá alegarse derecho para la adjudicación, precepto que no lesiona mandato constitucional alguno”*³⁴

Sin embargo, en contraposición de lo que afirma la Corte Constitucional, no es posible descartar de plano la ocupación que inclusive desde antes de 1959, han tenido algunos pobladores sobre estas zonas, por ejemplo el municipio de Barbacoas, cobijado por la ley 2ª, como afirma uno de los funcionarios en la entrevista realizada, es un asentamiento bastante antiguo, *“dada la gran riqueza de oro de la zona, fue un emporio de desarrollo, municipios de la sierra se abastecían económicamente de este, fue un importante centro minero y puerto fluvial.”*³⁵

Por información obtenida de las entrevistas realizadas se observa que no toda la población ubicada en zonas de reserva forestal es de reciente asentamiento, que la población de estos municipios habitan estos territorios, antes de que hayan sido

³³ DIAZ CANO, Marlenny. Conservación vs Derechos Fundamentales. consultado el 14 de Marzo de 2012 en: http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/20/04_marlenny_diaz_cano.html.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. C-097/96, Ref.: Expediente No. D-910. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Bogotá. 1996.

³⁵ Entrevista a funcionario, INCODER Dirección Territorial Nariño, Pasto, 15 de Marzo de 2012.

declarados zonas de reserva forestal, dándole a la tierra un uso diferente desde décadas y que de acudir a un proceso de titulación de baldíos, se debe buscar la salida para que su derecho a la propiedad no quede desamparado.

Ante este panorama no se puede afirmar que la ley no trae soluciones con el fin de poder adjudicar baldíos en estas zonas de reserva y garantizar de este modo el derecho a la propiedad de los ocupantes, pues en primera medida existe la figura de la sustracción que contempla la misma ley 2ª de 1959, lo que explica, como afirman los funcionarios de INCODER: *“que en su momento era evidente la inmensa cobertura que abarcó la declaratoria de zonas de reserva forestal, y el legislador fue consciente de que habían poblaciones incluidas allí”*.³⁶

Sin embargo se puede deducir que en el departamento de Nariño, esta figura ha sido subutilizada, de las entrevistas realizadas, se consiguió que hay pocos registros de procesos de sustracción, los funcionarios entrevistados afirmaron que conocen tan solo de un proceso de sustracción de zonas de reserva forestal llevado a cabo en el municipio de Tumaco, sobre la vía panamericana, apoyado por una empresa palmera, teniendo en cuenta los intereses de capital inmersos, y que no se conocen de procesos de sustracción con pequeños propietarios³⁷

La figura, de la sustracción de áreas de reserva forestal es retomada por el plan de desarrollo del actual gobierno, si bien exige contar con un presupuesto específico para adelantar estos planes, por todos los estudios tanto físicos, como poblacionales que deben realizarse, de no tenerlos, se pueden implementar medidas para que las entidades interesadas en este caso el INCODER, puedan dar un nuevo aliento a los cientos de campesinos que buscan legalizar su propiedad y que hasta la fecha no lo han logrado, implementando estrategias como capacitación en temas de sustracción a la población, la manera como procede y las entidades encargadas, igualmente utilizando planes de coordinación entre entidades en busca de convenios interadministrativos para aunar esfuerzos tanto económicos, como técnicos para adelantar procedimientos de sustracción.

No se trata por medio de la sustracción desconocer y vulnerar las normas constitucionales, que establecen los derechos de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, (Artículo 78 y siguientes de la Constitución), se trata de armonizar los principios de conservación ambiental con los derechos a la propiedad, en el marco del desarrollo sostenible.

Es decir se propone que al realizar la sustracción de zonas de reserva forestal, donde puede dársele prelación a aquellas que desde antes del año de 1959 se encuentran destinadas a la agricultura y a la ganadería, no se abandone a su

³⁶ Ibid

³⁷ Ibid

suerte la adjudicación de baldíos, si no que por el contrario se realice sobre ellos, un mayor seguimiento a la obligación de preservar los recursos naturales.

El mismo artículo 65 de la Ley 160 de 1994, inciso final establece que la adjudicación de baldíos, se debe realizar sobre tierras con aptitud agropecuaria pero que se estén explotando de acuerdo a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables.

Así mismo el artículo 69 de la ley 160 de 1994, establece entre los requisitos para solicitar en adjudicación baldíos, que la explotación adelantada debe corresponder a la aptitud del suelo, donde se encuentra: “en los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental”

Reconversión explicada en términos de funcionarios de INCODER como la rehabilitación de los suelos dirigida a mejorar la producción como ha evitar el deterioro de los suelos.

Observemos igualmente que La Ley 160 de 1994 y su Decreto reglamentario 2664 de 1994, dispone para todas las adjudicaciones la figura de la reversión, que hace referencia al establecimiento de una condición resolutoria ante la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, es decir los predios vuelven a la propiedad de la nación al probarse la violación, sin embargo al tratarse de adjudicación en zonas de reserva forestal se contemplaría mayor efectividad para esta figura.

Entre otra de las figuras, relacionadas con las alternativas al problema de población ubicada en zonas de reserva forestal, se encuentra la reubicación, sin embargo, al contrario de lo que podría pensarse, no contempla nuevos asentamientos, la misma hace referencia a zonas ocupadas con anterioridad a ser declaradas reserva.

De esta manera la reubicación, partiendo de la compra de terrenos en áreas de reserva, esta contemplada en el decreto 2666 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994, dispone que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA– podrá adquirir tierras o mejoras rurales mediante negociación directa o decretar su expropiación, entre otros casos, con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deben someterse a un manejo especial, o que sean de interés ambiental, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas a un régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ambiental, o las situadas en los Parques Nacionales Naturales, siempre que hubieren ocupado esos terrenos con anterioridad a la declaración del área de protección.

Como se dijo anteriormente la normativa relacionada con titulación de baldíos, con competencias del INCODER y la misma ley 2da de 1959, contemplan figuras para poder garantizar el derecho a la propiedad sin descuidar las obligaciones por parte del estado de protección del medio ambiente, no se trata de que se derogue la ley 2ª de 1959 ya que la misma se encuentra en perfecta consonancia con la constitución ambiental, se trata de que las entidades involucradas, en este caso el INCODER rescate las herramientas ya previstas en aras de optimizar el proceso de titulación de baldíos y el cumplimiento de su misión, que en resumidas cuentas se traduce en la búsqueda por mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales.

4. CONCLUSIONES

Dentro de la presente monografía que tuvo como objetivo general, Identificar las incidencias respecto de las restricciones contenidas en la Ley 2ª de 1959 en materia de reservas forestales y el proceso de titulación adelantado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- en el departamento de Nariño durante el año 2011 con el fin de formular recomendaciones que permitan optimizar el Proceso de Titulación de Baldíos en los términos de esta Ley, se pueden tener en cuenta las siguientes conclusiones:

- Las incidencias de la aplicación de la ley 2ª de 1959, bajo sus restricciones, en el proceso de titulación de baldíos, están representadas básicamente en que los ocupantes de estas zonas al no poder adquirir un título de propiedad, queden relegados de la inversión del estado hacia el desarrollo rural, con incidencias igualmente a nivel institucional, el INCODER tiende a perder credibilidad, al no poder hacer efectiva su misión en estas regiones cobijadas por ley 2ª.
- Si bien, debe respaldarse el derecho a la tierra del campesino, no se puede implementar estrategias para todas las personas que habitan zonas de reserva forestal, teniendo en cuenta que habrá áreas que definitivamente solo pueden estar destinadas a la conservación, frente a las cuales solo primará los derechos colectivos del ambiente descartando de plano el derecho individual a la propiedad, es decir la sustracción o la reubicación y es un aspecto que la misma ley observa, en primera medida estarán dirigidas para aquellas zonas ocupadas con anterioridad a ser declaradas áreas protegidas, que desde mucho tiempo atrás han significado el sustento y el arraigo de poblaciones enteras.

Observando así mismo, que los recientes asentamientos en zonas de reserva forestal, no pierden del todo la protección, ya que pueden estar amparados por otra figura a la cual se puede hacer referencia, como es la de restitución de tierras, en la medida que se trate de población desplazada.

- De declararse la sustracción y proceder la adjudicación, se debe dar mayor aplicación a las directrices sobre protección de los recursos naturales y del medio ambiente, que traen las mismas normas sobre adjudicación de baldíos, como las que contemplan competencias para el INCODER, para así garantizar el acceso a la propiedad en armonía con el deber por parte del estado de proteger el medio ambiente.
- A pesar de que la ley 2ª de 1959, trae consigo obstáculos para las estrategias del desarrollo rural, mantiene su importancia en materia de protección al medio ambiente de perspectiva constitucional.
- La ley 2ª de 1959 contempla estrategias para abordar el tema de los derechos a la propiedad vs la protección del medio ambiente, como la figura de la

sustracción, sin embargo se encontraron escasos registros de su aplicación en el departamento de Nariño.

- De acuerdo con la observación realizada por los funcionarios entrevistados, no se trata de que la ley 2ª de 1959 deba ser derogada, se trata de dar aplicación a las estrategias que la misma ley trae como la sustracción, para optimizar la legalización de tierras, mediante la adjudicación de baldíos.
- Se debe afirmar que no se trata de sobreponer los derechos a la propiedad sobre los derechos ambientales, si no que se debe armonizar su aplicación, sin desproteger el uno o el otro.
- El INCODER Dirección Territorial Nariño está en mora de adelantar procesos de sustracción, en aras de optimizar el proceso de adjudicación de baldíos en términos de la ley 2ª, lo que hace que se acentúe el problema de ocupantes buscando título de propiedad en zonas no adjudicables.
- Por ultimo se resalta que la aplicación de la ley 2ª de 1959 amerita estudios más profundos por parte del INCODER, acompañados de trabajo de campo, censos poblacionales, estudios medioambientales, tanto para aplicarla de mejor manera en el proceso de titulación de baldíos, como para conocer con más profundidad las incidencias, al obtener detalles de la población afectada y sus condiciones económicas y sociales actuales.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959. Bogotá. 2009.

Agencia Presidencial para la Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Del Abandono al Despojo. Bogotá, Colombia. 2009.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico, Segunda traducción conceptual aplicado a la jurisprudencia colombiana. Ed SKLA, Bogotá 2009

HERNANDEZ, Fernández y Baptista. Metodología de la Investigación. McGRAW- HILL, México. 1997.

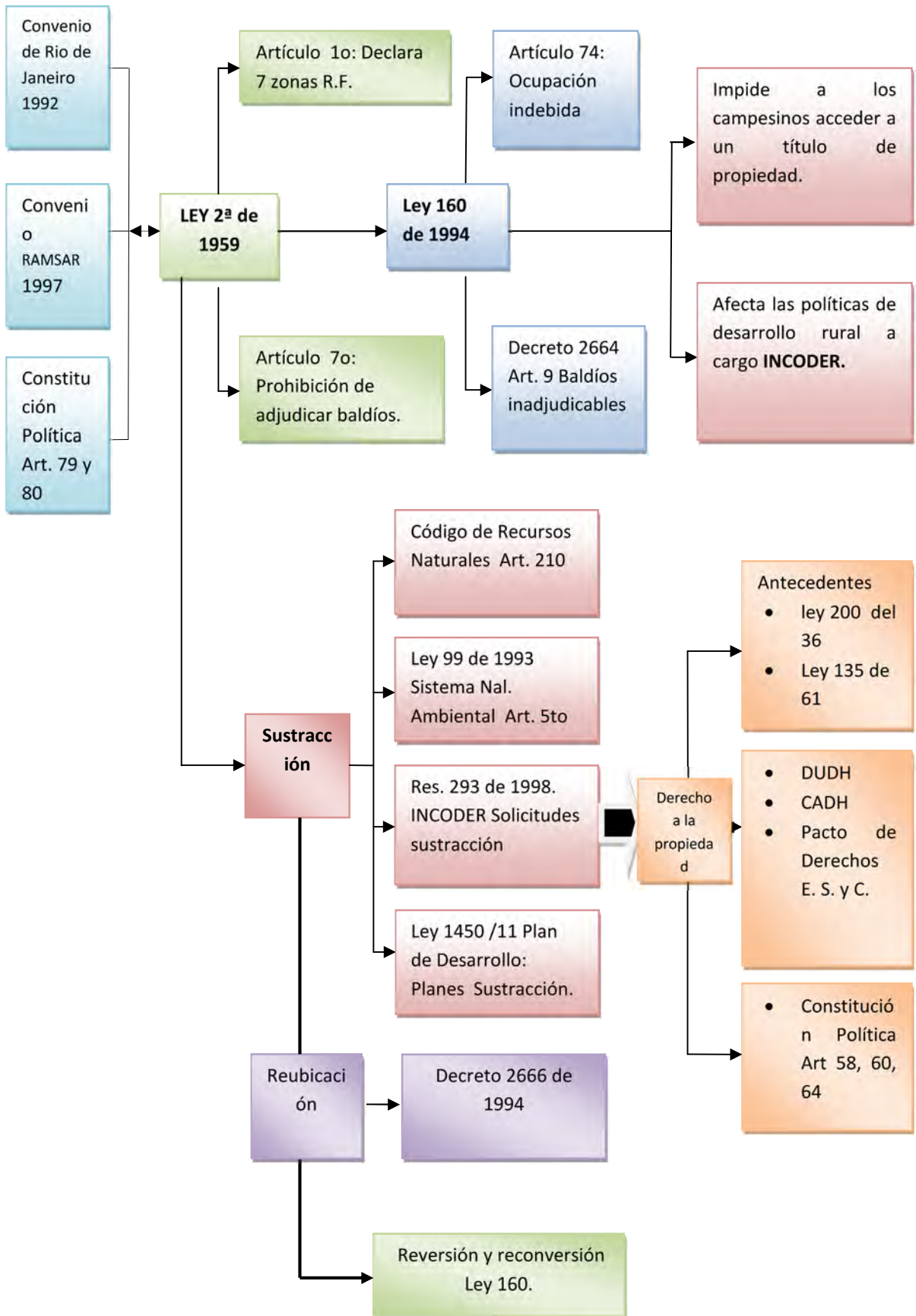
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Manual de Procesos y Procedimientos del Sistema Integrado de Gestión. Bogotá. 2010.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Manual Integrado de Gestión. Bogotá.2011.

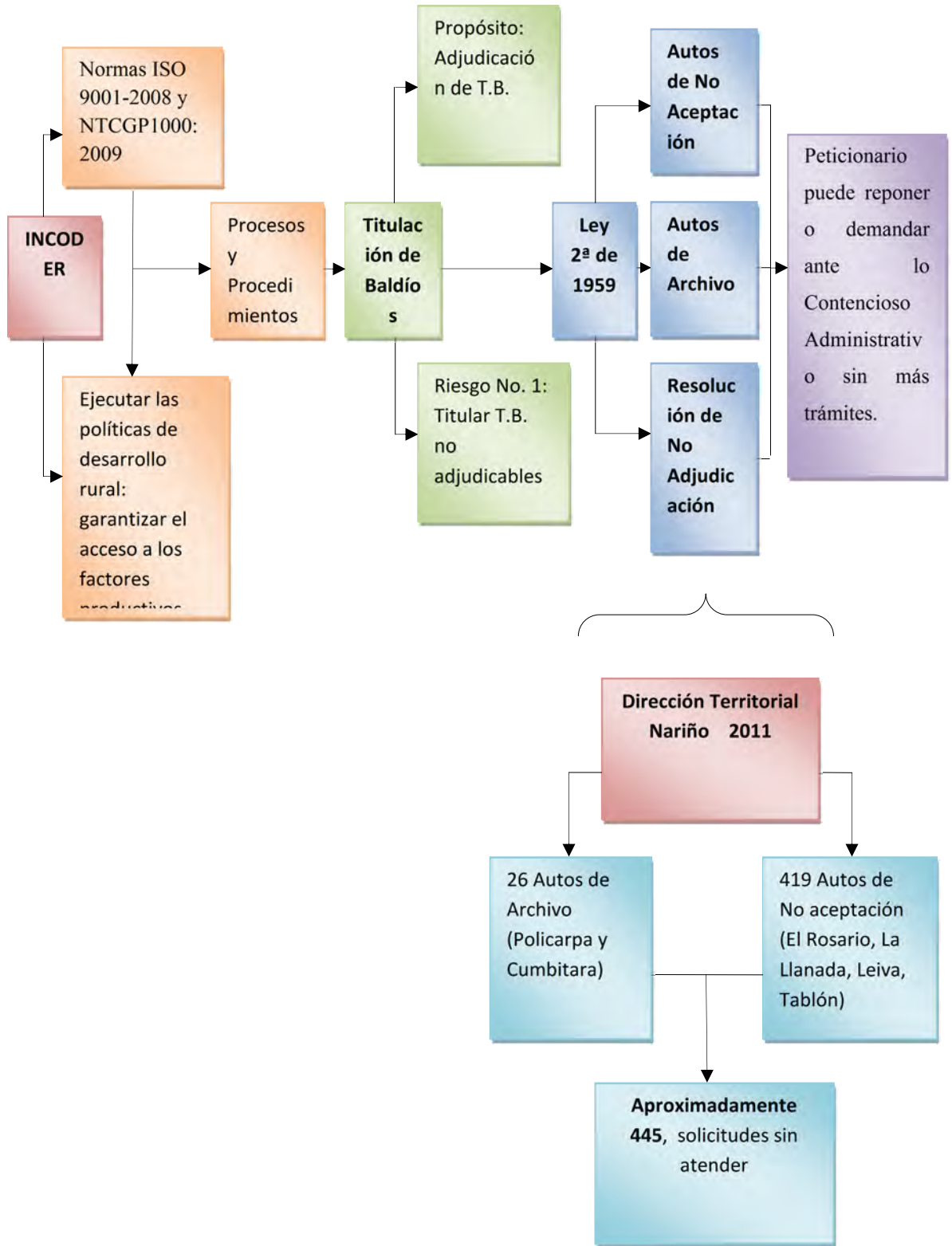
MONSALVA, Sofía. Derecho a la tierra y Derechos Humanos. Bogotá. 2004.

ANEXOS

ESQUEMA GRAFICO 1



ESQUEMA GRAFICO 2



FORMATO DE PREGUNTAS REALIZADAS EN ENTREVISTAS INDIVIDUALES.

1. Que metodología utiliza el INCODER para identificar las zonas cobijadas por la ley 2ª en el departamento de Nariño?
2. Existe un listado oficial de municipios ubicados en área de reserva forestal de ley 2ª en el departamento de Nariño?
3. Durante el año 2011, que municipios que se encuentran en zona de reserva forestal solicitaron adjudicaciones de baldíos?
4. Cuantas solicitudes de estos municipios se tuvieron que negar o archivar?
5. Especialmente que municipio se ha visto afectado con las restricciones establecidas en la ley 2a de 1959?
6. Se ha informado con detenimiento a la población en qué consiste la restricción para titular establecida en la ley 2 de 1959?
7. Se ha informado a la población que se ha visto afectada con la restricción establecida en la ley 2 de 1959 la posibilidad de sustraer áreas?
8. Cree usted que es importante la sustracción?
9. Se ha realizado en el departamento procesos de sustracción?.
10. Mira viabilidad para que se realice el procedimiento de sustracción desde la dirección territorial Nariño del INCODER?
11. los ocupantes de estas tierras aproximadamente cuanto llevan en el territorio?
12. Las áreas de reserva a que están dedicadas actualmente y desde hace cuanto?
13. De que extensión son los territorios que se solicitan en adjudicación, ubicados en zonas de reserva?
14. Existen cabeceras municipales ubicados aquí?
15. La mayor consecuencia es que los campesinos no puedan formalizar la propiedad, en el departamento de Nariño que incidencias específicas encuentra?
16. Como se podría dar un proceso de sustracción sin afectar el medio ambiente y las zonas de especial importancia ecológica o en armonía con el medio ambiente?
17. De acuerdo con la resolución de adjudicación los adjudicatarios quedan obligados a observar las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, protección de bosques nativos para lo cual se ha establecido la reversión de los baldíos adjudicados, de que manera contribuye el INCODER para que esta clausula se haga efectiva?
18. Que recomendaciones podría plantear?

FICHA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Objetivo de la revisión documental.			
Tipo de Acto Administrativo	Fecha	Municipio	Causal de no Adjudicación