Tema	**Mesa técnica. Valoración Ambiental**		
Fecha y hora	**28/04/2026 8:00 am- 11:20 am**	**Lugar**	**IGAC – Salón piso 7**
Temas			
1	Se inició la sesión con un breve contexto sobre el proceso que se viene desarrollando en el marco de la mesa técnica conjunta, precisando el alcance del trabajo interinstitucional orientado a la construcción de una metodología de valoración ambiental. Asimismo, se destacó la importancia de avanzar de manera articulada en estos temas, en tanto representan un insumo estratégico para el país, al contribuir al fortalecimiento de los instrumentos de gestión en áreas de protección ambiental, así como a la toma de decisiones más coherentes con los objetivos de conservación y sostenibilidad del territorio. En este contexto, se señaló que el objetivo principal de la sesión es profundizar en el análisis de los procesos de adquisición de mejoras en el marco de la gestión predial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dado que, en el desarrollo de la mesa técnica, se ha identificado este componente como un eje fundamental para la construcción de la metodología propuesta. Lo anterior, en la medida en que su adecuado abordaje puede contribuir de manera significativa a mejorar la eficiencia de los procesos de adquisición de predios, así como a resolver problemáticas estructurales asociadas a su valoración.		
2	La sesión se llevó a cabo bajo el siguiente orden del día: 1. ***Saludo – Contexto del espacio*** 2. ***Presentación de la ruta jurídica y técnica para la adquisición de mejoras en áreas protegidas.*** 3. ***Exposición de la experiencia institucional en procesos de avalúo y adquisición.*** 4. ***Experiencia Parque Nacional Alto de Fragua Indi Wasi*** 5. ***Discusión sobre las limitaciones de la metodología actual de valoración.*** 6. ***Identificación de retos y próximos pasos.***		
3	**2. Presentación de la ruta jurídica y técnica para la adquisición de mejoras en áreas protegidas.** En este punto se detalló el procedimiento institucional que ha definido Parques Nacionales para la adquisición predial, iniciando con la identificación de ocupantes y delimitación de áreas, seguido de la caracterización integral, la validación jurídica de requisitos, la solicitud y elaboración de avalúos, y finalmente la negociación y adquisición. Se hizo énfasis en las restricciones del proceso, tales como la necesidad de acreditar propiedad privada en el caso de predios, la exclusión de situaciones con conflictos jurídicos (medidas cautelares, procesos agrarios, entre otros) y la condición de que las mejoras deben ser anteriores a 2016, estas en el marco de la Ley. En la discusión se evidenció que, aunque la ruta está claramente definida en términos procedimentales, conforme a la normativa e instrumentos actuales, su aplicación en territorio enfrenta múltiples dificultades, especialmente en contextos de informalidad, ausencia de títulos,		

superposición de derechos y dinámicas sociales complejas. Se señaló que estas condiciones generan cuellos de botella que no pueden resolverse únicamente desde el avalúo.

En el marco de la gestión predial de Parques Nacionales Naturales, el saneamiento predial se ha consolidado como un eje estratégico dentro del Plan Estratégico Institucional, contando con un sustento normativo que, aunque existente desde años anteriores, ha sido fortalecido y actualizado recientemente.

Como antecedente clave, se cuenta con la Resolución 244 de 2017, la cual recoge y operacionaliza gran parte de la normativa aplicable; esta fue actualizada en diciembre de 2024, en la Resolución 697 de Parques Nacionales, incorporando y consolidando los diferentes mecanismos de gestión predial, entre los que se destacan:

- Apertura de folios de matrícula inmobiliaria para predios baldíos de la Nación.
- Inscripción de limitaciones al dominio para predios con información registral.
- Transferencia de bienes fiscales entre entidades.
- Adquisición de predios de propiedad privada (mecanismo principal).
- Saneamiento automático, como figura excepcional creada en 2019.

En este marco,

Se pueden adquirir	No se pueden adquirir
•Predios de propiedad privada ubicados dentro de áreas protegidas o colindantes requeridos para su manejo. •Mejoras, tanto registradas como no registradas, siempre que cumplan los requisitos establecidos.	•Inmuebles sin acreditación de propiedad privada. •Mejoras ubicadas fuera del área protegida. •Predios con conflictos jurídicos (procesos agrarios, judiciales o medidas cautelares).

En relación con el reconocimiento de mejoras, se destacó que este cuenta con un soporte normativo que se remonta a la Ley 2 de 1959 y su desarrollo posterior, incluyendo la posibilidad de expropiación en casos excepcionales. No obstante, el punto de inflexión se da con la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo), reglamentada por el Decreto 1785 de 2021, que introduce medidas para dinamizar el saneamiento predial, entre ellas:

- El saneamiento automático.
- La definición y reconocimiento de mejoras como elementos materiales (construcciones, cultivos u otras intervenciones).

Se precisó también, que las mejoras corresponden a intervenciones realizadas por un ocupante a su costo y riesgo, lo que implica inversión de trabajo y capital sobre un predio ajeno.

Para su reconocimiento y eventual adquisición, se deben cumplir condiciones específicas, entre las que se destacan:

- Ubicación dentro del área protegida.
- Existencia previa al 30 de noviembre de 2016.

- Que el titular no sea propietario de tierras rurales (con análisis flexible según condiciones de vulnerabilidad).

El proceso de validación incluye:

- Concepto técnico de ubicación.
- Estudio jurídico.
- Caracterización socioeconómica del ocupante.

Se resaltó que la caracterización es un insumo fundamental, ya que permite determinar no solo el cumplimiento de requisitos, sino también las condiciones de vulnerabilidad y dependencia del territorio, lo que incide en la interpretación jurídica de los casos.

2.1. Mejoras.

En el proceso de adquisición de mejoras, se parte de una caracterización inicial que permite identificar a los ocupantes y las áreas de uso dentro de las áreas protegidas. Esta caracterización, que ya ha sido desarrollada previamente por las áreas protegidas en el marco de sus ejercicios de uso, ocupación y tenencia, constituye el insumo base para el proceso, incluyendo información sobre ubicación, extensión y condiciones de ocupación.

A partir de esta información, se realiza una verificación en campo para validar las áreas ocupadas y contar con un inventario preliminar de las mejoras existentes. No obstante, la medición detallada de las mejoras no se realiza en esta etapa inicial, sino posteriormente, una vez se ha superado el estudio jurídico y se ha determinado la viabilidad de la adquisición. Es en este punto donde, con el acompañamiento técnico especializado, se lleva a cabo el levantamiento preciso de las intervenciones que serán objeto de avalúo.

Se destacó que este proceso no es únicamente jurídico, sino que tiene un fuerte componente técnico, el cual incluye la trazabilidad histórica de las ocupaciones y la priorización de casos, especialmente en contextos donde no toda la información está completamente consolidada.

Un aspecto central de la discusión fue la temporalidad de las mejoras, establecida en la normativa, según la cual solo son susceptibles de reconocimiento aquellas existentes antes del 30 de noviembre de 2016. Sin embargo, se aclaró que, en muchos casos, aunque los ocupantes actuales hayan llegado con posterioridad, las mejoras pueden tener un origen previo (por ejemplo, heredadas de padres o abuelos), lo cual permite su reconocimiento bajo las condiciones normativas.

Se evidenció que la mejora, según la definición normativa, se limita a intervenciones materiales realizadas sobre el suelo a costo del ocupante. Por el contrario, la ocupación es un concepto más amplio, que incluye no solo las áreas intervenidas, sino también zonas en uso indirecto o en conservación.

En la práctica, esto implica que el avalúo solo reconoce elementos concretos como:

- Construcciones (viviendas, corrales).
- Cultivos y huertas.

- Potreros y adecuaciones del terreno (pasto limpio, tierra de labor).
- Cercas y otras infraestructuras.

Sin embargo, quedan por fuera de la valoración amplias zonas de la ocupación que no presentan intervención directa, incluyendo áreas en conservación o en procesos de restauración natural.

3. Exposición de la experiencia institucional en procesos de avalúo y adquisición de mejoras.

Durante la implementación del proceso de adquisición de mejoras, se evidenció un reto estructural en la etapa del avalúo, debido a que la metodología actual para el desarrollo de este, al centrarse exclusivamente en las mejoras, tiende a arrojar valores bajos, lo que genera rechazo por parte de los ocupantes y afecta la efectividad del proceso. Esto implica pérdidas en tiempo y recursos institucionales, sin lograr la adquisición.

Se señaló además un problema de incentivos, en la medida en que quienes han intervenido más intensamente el territorio (por ejemplo, mediante deforestación o actividades productivas) obtienen mayores valores de avalúo, mientras que quienes han promovido la restauración reciben menores reconocimientos, lo que resulta contradictorio con los objetivos de conservación. Resaltando que esta situación no solo afecta la eficiencia del proceso, sino que también genera tensiones con las comunidades, quienes perciben una desvalorización de su territorio, especialmente cuando han mantenido coberturas naturales o han reducido sus actividades productivas.

A pesar de estas limitaciones, se presentaron resultados de la gestión que evidencian avances importantes. Se han realizado 51 avalúos y 26 adicionales se encuentran en trámite, con casos exitosos como el Parque Nacional Natural Las Orquídeas, donde se alcanzaron altos niveles de aceptación, especialmente en predios con mayor intervención.

Sin embargo, también se identificaron casos críticos, como Paramillo, donde los avalúos han resultado particularmente bajos debido a la baja intervención actual, pese a existir ocupaciones históricas y aportes a la conservación. En estos casos, se evidenció que la metodología no logra capturar el valor asociado a procesos de restauración promovidas por los mejoratrarios.

Un aspecto especialmente relevante fue el reconocimiento de que, en varios casos, la sola permanencia del ocupante ha contribuido a la restauración del territorio, al evitar nuevas intervenciones, lo cual no es reconocido en la metodología actual.

En este contexto, se planteó como discusión central la necesidad de evaluar cómo incorporar estas áreas dentro de los procesos de valoración, dado que actualmente no son reconocidas bajo la definición normativa de mejora. Esto pone en evidencia una limitación estructural del modelo actual, que restringe la valoración a intervenciones físicas, sin considerar otras formas de relación con el territorio.

Finalmente, se reiteró que, en la práctica, los avalúos realizados se basan exclusivamente en el inventario detallado de las intervenciones identificadas, sin considerar el área total ocupada, lo que refuerza la necesidad de avanzar hacia enfoques más integrales de valoración.

4. Experiencia Parque Nacional Alto de Fragua Indi Wasi

Se presentó la experiencia del Parque Nacional Natural Alto Fragua Indi Wasi como un caso relevante para comprender las dinámicas territoriales, sociales y culturales que inciden en la gestión predial y el relacionamiento con comunidades campesinas al interior de áreas protegidas.

Se destacó que este parque, declarado en 2002 por iniciativa del pueblo indígena Indi, cuyo nombre significa “Casa del Sol”, tiene una alta importancia cultural y ambiental. Desde 2024 hace parte de la Lista Verde de la UICN, lo que reconoce su buen estado de conservación y gestión. A pesar de su bajo reconocimiento a nivel nacional, cuenta con un posicionamiento internacional relevante.

El área presenta una alta integridad ecológica, con niveles de transformación muy bajos (alrededor del 2–3%), asociados principalmente a ocupaciones campesinas previas a la declaratoria. Asimismo, se resaltó su ubicación estratégica y conectividad con otras áreas protegidas, lo que reduce presiones sobre el territorio, principalmente el flanco occidental.

En términos de gestión social, se evidenció que el relacionamiento con las comunidades ha sido un proceso progresivo, marcado inicialmente por tensiones derivadas de la declaratoria del área protegida, pero que con el tiempo ha evolucionado hacia esquemas de diálogo, confianza y cooperación comunitaria.

Un hito fundamental fue el proceso de caracterización desarrollado entre 2007 y 2011, liderado desde el nivel local, el cual permitió levantar información detallada sobre:

- Ocupación, tenencia y límites prediales.
- Condiciones socioeconómicas de las familias.
- Sistemas productivos y uso del suelo.
- Variables ambientales y sociales del territorio.

Este ejercicio, construido con herramientas técnicas limitadas, pero con un fuerte componente de trabajo en campo y validación comunitaria, se consolidó como la base para la toma de decisiones y posteriormente como referente institucional. A partir de esta caracterización, se identificaron aproximadamente 56 predios con título y cerca de 150 mejoras, evidenciando además condiciones de alta vulnerabilidad de las familias campesinas, cuya economía es principalmente de subsistencia.

Posteriormente, se avanzó en la implementación de instrumentos de gestión como los acuerdos transitorios de restauración, con más de 200 acuerdos suscritos entre 2016 y 2023. Sin embargo, se señaló que estos instrumentos, aunque útiles, tienen un carácter temporal de corto plazo y no resuelven de fondo la situación predial.

En este contexto, se inició el proceso de saneamiento mediante la adquisición de predios y mejoras, priorizando casos con base en criterios técnicos, ecosistémicos, sociales y culturales, así como en la voluntad de las familias. Este proceso ha implicado un trabajo intensivo de diálogo y pedagogía con las comunidades, dada la complejidad normativa y la sensibilidad social del tema.

Como resultado, se han logrado avances significativos en la adquisición de mejoras, con altos niveles de aceptación por parte de las comunidades, lo que refleja la confianza construida y la disposición de las familias a avanzar en procesos de la salida del área protegida.

Finalmente, se destacó que la experiencia del Alto Fragua Indi Wasi evidencia la importancia de:

- Contar con procesos sólidos de caracterización como base de la gestión.
- Reconocer las realidades sociales y económicas de los territorios.
- Implementar estrategias de diálogo y construcción de confianza.
- Ajustar los instrumentos existentes para responder de manera más efectiva a las dinámicas territoriales.

5. Discusión sobre las limitaciones de la metodología actual de valoración.

Como ya se mencionó, la metodología vigente para el avalúo de mejoras se basa en enfoques tradicionales como el costo de reposición, los cuales resultan insuficientes para capturar el valor integral de los territorios en áreas protegidas.

Se discutió que el modelo actual:

- Reconoce únicamente valores asociados a mejoras físicas.
- No incorpora variables relacionadas con la calidad ambiental, la biodiversidad o los servicios ecosistémicos.
- No diferencia entre distintos tipos de intervención ni entre estados de conservación.

A partir de esto, se concluyó que la metodología genera una subvaloración sistemática de territorios con alta relevancia ecológica. Asimismo, se señaló que esta limitación no es únicamente técnica, sino también conceptual, en la medida en que el modelo parte de una lógica productiva del suelo.

Mientras un particular adquiere una mejora en función de su estado y utilidad, en este caso la adquisición desde Parques Nacionales tiene como propósito su eliminación para la restauración del ecosistema.

En este sentido, se explicó que, dentro del marco legal del avalúo comercial, se ha optado por reconocer las mejoras como si estuvieran en condición nueva, sin aplicar depreciación. Este enfoque busca compensar la inversión realizada por el ocupante en términos de trabajo, tiempo y costos, independientemente del estado actual de la mejora, considerando que la entidad no adquiere para uso sino para restaurar.

Sin embargo, esta lógica plantea una inquietud importante cuando no existen intervenciones materiales evidentes. En los casos donde no hay construcciones ni cultivos, la metodología actual no permite asignar valor, pese a que, desde la perspectiva institucional, estos escenarios pueden ser más valiosos, ya que:

- No requieren costos de demolición ni manejo de residuos.
- No implican inversión adicional en restauración.

Esto ha llevado a cuestionar el enfoque vigente, en tanto podría resultar más costoso y paradójicamente mejor valorado un predio altamente intervenido, que uno en condiciones de conservación.

En consecuencia, se plantea la necesidad de revisar el modelo de valoración, de manera que reconozca no solo las intervenciones físicas, sino también los beneficios asociados a la ausencia de intervención y al estado de conservación del territorio.

Se discutió además que cualquier intento de ajuste metodológico debe resolver la tensión entre la necesidad de incorporar nuevas variables y la exigencia de mantener criterios objetivos, verificables y aplicables por los avaluadores.

6. Identificación de retos y próximos pasos.

En una primera línea, se identificó que el piso jurídico para la adquisición de predios y mejoras al interior de áreas protegidas sí existe, aunque actualmente se encuentra disperso en diferentes normas. No obstante, al analizarlo de manera integral, se evidencia una base legal sólida que habilita estas actuaciones.

Este marco se sustenta principalmente en normas de distinto nivel que, de manera complementaria, permiten la adquisición de mejoras y derechos asociados a la ocupación, así como la realización de avalúos por parte de la autoridad competente. En este sentido, se planteó que el problema no radica en la ausencia de sustento jurídico, sino en la falta de desarrollo de un instrumento técnico-metodológico específico que permita operacionalizar este marco desde una visión más integral (holística), acorde con los objetivos de las entidades correspondientes como Parques Nacionales y no desde el enfoque tradicional.

Asimismo, se destacó que, si bien el IGAC es la autoridad competente en materia de avalúos, la normativa no restringe la aplicación a un único método, lo que abre la posibilidad de desarrollar enfoques alternativos que respondan a las particularidades de estos territorios, complementarios a la existente actualmente que refiere a la Resolución 620 de 2008 y los demás asociados.

En consecuencia, la discusión se orientó hacia la necesidad de avanzar en la construcción y adopción de una metodología propia, que pueda ser formalizada mediante un instrumento normativo, permitiendo su aplicación en los diferentes procesos de adquisición. En este sentido, se abordaron los desafíos asociados a la construcción de una metodología que incorpore la dimensión ambiental. Entre los principales retos identificados se encuentran:

- Definir indicadores claros y medibles de conservación - restauración.
- Garantizar que estos indicadores sean verificables en campo.
- Asegurar la compatibilidad con el marco normativo vigente.

También se discutió la necesidad de evitar metodologías excesivamente complejas que dificulten su implementación, así como la importancia de generar lineamientos claros para los avaluadores.

	Respecto a las mejoras, se planteó la posibilidad de abordar posibles enfoques, como la diferenciación de tipos de mejoras, de acuerdo con cómo se entienden y consolidan en la práctica. Se destacó que la metodología debe orientarse al objetivo central de la adquisición, en términos de la conservación y restauración, evitando niveles de detalle excesivos que dificulten su aplicación y procurando un equilibrio entre precisión técnica y viabilidad operativa. En este marco, se acordó avanzar en la consolidación de un documento jurídico que integre las normas que respaldan el proceso y el propósito esperado, el cual será compartido con la Oficina de Regulación y Habilitación del IGAC y Minambiente para su revisión. De manera complementaria, se avanzará en la construcción de la propuesta metodológica, incorporando la ruta de valoración de predios formalizados, así como de mejoras, teniendo en cuenta los aspectos analizados durante la sesión. Esta propuesta se enmarcará en un enfoque similar al aplicado en la metodología de páramos, orientado a reconocer para los predios y las mejoras (ambientales), los esfuerzos asociados a la conservación y la restauración desarrollados por propietarios o mejoratarios. Lo anterior, manteniendo el componente de avalúo comercial para la valoración de la tierra (cuando aplique) y de las mejoras convencionales, garantizando coherencia con el marco normativo vigente.
	Conclusiones
1	La metodología actual de avalúos no responde adecuadamente a los objetivos de conservación, al centrarse en la valoración de intervenciones físicas.
2	La definición de mejora limita el reconocimiento de otras formas de relación con el territorio, como la conservación.
3	Se identifican brechas entre la normativa, la metodología y la realidad territorial.
4	Los casos analizados evidencian la necesidad de ajustes metodológicos diferenciados según contexto.
5	Se planteó la necesidad de ordenar y estructurar el marco existente (jurídico y técnico) para presentarlo de manera consolidada, evitando iniciar desde cero y aprovechando los avances ya construidos. En este sentido, se reiteró que el desarrollo debe ser paralelo entre lo técnico y lo jurídico, evitando que uno dependa del otro, y avanzando de manera coordinada hacia un producto concreto en el corto plazo.
6	En la discusión se evidenció un consenso claro en avanzar de manera decidida hacia la construcción y consolidación de una propuesta metodológica que permita abordar las problemáticas que actualmente limitan la adquisición predial en áreas protegidas; en este contexto, se destacó además la existencia de voluntad institucional al interior del IGAC, incluso a nivel directivo, lo que representa una oportunidad estratégica para impulsar su desarrollo y facilitar su posterior adopción.

Responsable	Tarea	Fecha
IGAC -PARQUES	Consolidar documento de sustento jurídico.	8/05/2026
Mesa Técnica	Avanzar en la estructuración de la propuesta de criterios y variables.	7/05/2026
IGAC	Citar siguientes sesiones – jurídica y técnica.	28/05/2026