



Parques Nacionales Naturales de Colombia

20141300027251

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20141300027251

Fecha: 2014-05-05

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Doctora:
MARIA PAULA JARAMILLO
Representante Legal
HOCOL S.A.
Carrera 7 No. 113-43 piso 16.
Ciudad

TEMA: Concepto Jurídico/Sistema Nacional de Áreas Protegidas/Reservas Naturales de la Sociedad Civil/Sustracción cancelación/registro/regulación Decreto 1999/96/proyectos de utilidad pública o interés general

FUENTES FORMALES: Constitución Política de 1991 /Ley 99 de 1993/ Ley 153 de 1887/Decreto Reglamentario 1996 de 1999/Decreto Reglamentario 2372 de 2010/ Sentencia C-011 de 1994/Sentencia C-032 de 1999/ / Sentencia C-649 de 1997/ Sentencia C-595-10/ Sentencia C-598 de 2010/ Sentencia T-154 de 2013.

REFERENCIA. Respuesta Oficio con Radicado No. 20144600019592

Respetada doctora Jaramillo:

Teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales de Colombia como Coordinador del SINAP conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 por el cual "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones" y las funciones propias que corresponden a la Oficina Asesora Jurídica establecidas en el artículo 10 del Decreto 3572 de 2011,





se procede a dar respuesta a cada una de las preguntas formuladas en el escrito de la referencia, en los siguientes términos:

Preguntas

4.1. "Se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva confirmar el entendimiento según el cual el Decreto 2372 regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP (...)"

4.2. "Se solicita a la UAEPNN (sic) que se sirva confirmar que el artículo 10° del Decreto 2372 de 2010 incluye un listado de áreas protegidas del SINAP (...)"

4.3. "Se solicita a la UAEPNN (sic) que se sirva confirmar el entendimiento según el cual la categorización de áreas protegidas pública y privadas en el artículo 10 del Decreto 2392 de 2010 únicamente se refiere al carácter de la entidad competente para su declaración (...)"

Respuesta.

A través del Decreto 2372 de 2010, el Gobierno Nacional formuló un marco jurídico reglamentario que además de desarrollar el concepto ya existente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incorporado por la Ley 165 de 1994 y reiterado por el Decreto Ley 216 de 2003, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.

Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Es así, como el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, prevé que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹ las siguientes categorías:

Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Las Reservas Forestales Protectoras.
- c) Los Parques Naturales Regionales.
- d) Los Distritos de Manejo Integrado.
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
- f) Las Áreas de Recreación.

¹ El Artículo 2 del Decreto 2378 de 2010 determina que un área protegida es un "Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"





Áreas Protegidas Privadas:

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

El mencionado artículo además de establecer taxativamente las áreas que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, señala la razón del calificativo de públicas de 6 de las 7 áreas, indicando que el mismo se debe únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración.

Para las áreas protegidas denominadas públicas, la competencia para su reserva, alinderación y declaración corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a las Corporaciones Autónomas Regionales según el área que se trate y para el área protegida que de acuerdo con la norma ostenta el carácter de privado, la iniciativa para su creación corresponde a la voluntad del propietario del inmueble cuya parte o el todo pretende registrar como Reserva Natural de la Sociedad Civil.

Preguntas

4.4 "Se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva confirmar que en el Capítulo III del Decreto 2372 de 2010 incluye disposiciones comunes a todas las áreas protegidas, no existiendo exclusión normativa alguna respecto de las reservas de la sociedad civil (...)"

4.5. "Se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva confirmar que en el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010 incluido dentro de las "disposiciones comunes a todas las áreas protegidas" previó la figura de la sustracción de áreas naturales protegidas como mecanismo jurídico conforme al cual es posible el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social que impliquen usos de las áreas protegidas no permitidos conforme a los lineamientos y zonificación de las respectivas áreas (...)"

4.6. "Se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva confirmar que, al preverse únicamente en el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010 que la figura de sustracción no resulta aplicable únicamente de cara a aquellas categorías de áreas protegidas que la Ley prohíbe sustraer, esta resulta aplicable a todas aquellas sobre las cuales no existe expresa prohibición legal (...)"

4.7. "Se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva confirmar que respecto de las reservas naturales de la sociedad civil no existe prohibición legal alguna de sustracción y que particularmente el Decreto 1996 de 1999 no prevé en ninguna de sus disposiciones una prohibición de sustracción de las reservas naturales de la sociedad civil (...)"

4.8. "Se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva confirmar que de conformidad con lo previsto en los numerales 4.6 y 4.7 (preguntas 6 y 7) anteriormente expuestos, se concluye que las reservas naturales de la sociedad civil, por tratarse de áreas protegidas del SINAP respecto de las cuales no existe prohibición legal de sustracción, pueden efectivamente



Parques Nacionales Naturales de Colombia

someterse a un procedimiento de sustracción. En razón de lo anterior, se solicita a la UAEPNN (sic) que de la lectura conjunta de los decretos 1996 de 1999 y 2372 de 2010 se concluya que si bien existe autonomía de la voluntad para solicitar la cancelación del registro de las Reservas Naturales de la sociedad civil, es jurídicamente viable que el titular de una actividad de utilidad pública e interés social solicite y trámite la sustracción de las reservas naturales de la sociedad civil.

De las preguntas transcritas, se desprende el siguiente problema jurídico:

¿Es posible adelantar la sustracción de una porción o el total de un área declarada como zona de Reserva Natural de la Sociedad Civil?

Respuesta; No.

Sea lo primero mencionar que si bien en el Capítulo III del Decreto 2372 de 2010 se consignan disposiciones comunes para las áreas protegidas, lo cierto es que el ejercicio de interpretación normativa se debe realizar con base en distintos criterios hermenéuticos los cuales permiten una apropiada comprensión de la norma.

En este sentido y respecto al artículo 30 el cual dispone algunos aspectos sobre la sustracción de las áreas protegidas, si bien el mismo se encuentra dentro del capítulo en mención, lo cierto es que **no se puede concluir que se aplique dicha disposición a todas las áreas protegidas.**

En efecto, dicho Artículo dispone de una excepción y es la inaplicabilidad de dicho trámite respecto de las áreas protegidas que la ley prohíbe sustraer, es decir los Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales de carácter regional.

Por otro lado, **si bien de la lectura del Decreto 2372 de 2010 y del Decreto 1996 de 1999 no se encuentra disposición alguna que señale prohibición de sustracción de la zonas de Reservas de la Sociedad Civil, lo cierto es que una interpretación sistemática, nos lleva a concluir que no es asimilable la aplicación del procedimiento de sustracción para dicha categoría, por cuanto se llevaría a desconocer la naturaleza privada de esta área protegida y el carácter volitivo que trae intrínseco la misma.**²

La hermenéutica jurídica, como ejercicio de interpretación de las normas, establece distintas técnicas, entre ellas, el método sistemático, el cual de acuerdo con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, **"considera la norma como parte de un todo cuyo significado y alcance debe entonces fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece"**³ y en este sentido

² Al tratarse de una categoría privada, el propietario del predio que haya sido destinado a una reserva natural de la sociedad civil podrá en cualquier momento, en virtud de la autonomía de la voluntad a la que hace referencia el artículo 17 del Decreto 2372 de 2010, retirar el área del RUNAP.

³ Sentencia C-032 de 1999





"cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalista"⁴ ().

De igual forma, la alta corporación manifestó lo siguiente:

"El asunto que en esta oportunidad se presenta a consideración de la Corte es un buen ejemplo de aquellos casos en los que el proceso mediante el cual se pretende aplicar una norma de derecho, ha de hacerse mediante la integración sistemática de diversos preceptos que regulan un mismo evento. De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición -v.gr. el artículo acusado-, cuando la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo"

En consideración a lo anterior, es deber de esta Entidad realizar la interpretación normativa de manera sistemática, integrando para tal efecto las demás disposiciones que regulan, para este caso particular, lo relacionado con las áreas de Reserva Forestal de la Sociedad Civil, no perdiendo de vista para esto la finalidad de esta Categoría.

En este sentido se procede a precisar algunos aspectos sobre el área protegida en mención y el procedimiento de sustracción para concluir posteriormente por qué no es asimilable ni apropiado hablar de este último para esta categoría de áreas.

Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil

De conformidad con el Artículo 17 del Decreto 2372 de 2010, la Reserva Natural de la Sociedad Civil, es la parte o el todo del área de un inmueble **"que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo."**

Dicho Artículo también establece que **la destinación de la totalidad o parte del inmueble como Reserva Natural de la Sociedad Civil corresponde a la iniciativa del propietario del predio**, de manera libre, voluntaria y autónoma.

Por su parte, el Artículo 18 estableció el deber de registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil ante Parques Nacionales Naturales a efectos de que se considere dicha Reserva como un área integrante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP. De igual forma se establece, que **en**

⁴ Sentencia C-011/94, M.P. Cifuentes Muñoz





ejercicio de la autonomía de la voluntad el titular podrá solicitar la cancelación del registro para retirar el área del SINAP.

Ahora bien, el Artículo 17 del Decreto 2372 de 2010, estipula que la regulación de esta categoría **corresponde en su integridad a lo dispuesto por el Decreto 1996 de 1999** "Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil."

Este último decreto determina el objetivo de las Reservas, el cual no es otro que "el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garantice la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales". (Artículo 2 Decreto 1996 de 1999).

El mencionado decreto, además de disponer lo relacionado con las actividades permitidas, las cuales se entienden sustentables en los términos del mismo, **señala como derechos de los titulares de las Reservas de la Sociedad Civil, los de participación en los procesos de planeación de programas de desarrollo, el consentimiento previo para la ejecución de inversiones públicas que las afecten, el derecho a los incentivos y los demás derechos de participación establecidos en la Ley.**(Artículo 14 Decreto 1996)

Es de resaltar que el Decreto 1996 de 1999 además de determinar derechos a favor del titular, también establece obligaciones como el cumplimiento de las normas sobre protección, conservación ambiental y manejo de los recursos naturales y la adopción de las medidas preventivas y/o la suspensión de las actividades y usos previstos, en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia del 16 de diciembre de 1997, radicado No. 1043 señaló que "**la declaración de reserva natural ocurre por la voluntaria decisión del propietario del inmueble; el Estado al aceptar el reconocimiento de la existencia de una parte de un ecosistema, por consiguiente procede a su registro que genera las consecuencias jurídicas previstas por la ley.**"

Replongado seguido el Consejo de Estado manifestó que **ocurren dos efectos jurídicos con la declaración de las Reservas de la Sociedad Civil, el primero en referencia a los derechos de participación que se le confieren al titular en la gestión pública de planeación y de inversión del gasto y el segundo en relación con la limitación al derecho de dominio que conlleva la constitución de la Reserva.**

De acuerdo con lo anterior, el registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil es constitutivo y genera las consecuencias jurídicas indicadas.

De lo expuesto, se pueden resaltar de manera general dos aspectos importantes en relación con esta categoría de Áreas Protegidas, el primero relativo a que **el hecho generador para la creación de una Reserva de la Sociedad Civil se deriva de la iniciativa y de la voluntad del titular del**



Parques Nacionales Naturales de Colombia

bien inmueble y el segundo aspecto que se puede destacar es la clara intención de la administración en fijar disposiciones relativas a garantizar el derecho de propiedad privada y las facultades del titular en relación con el mismo, pues si bien el derecho de dominio se encuentra afectado por la constitución de esta figura protección, lo cierto es que el titular no pierde sus derechos sobre el inmueble y es claro que en cualquier momento puede solicitar la cancelación del registro de la Reserva.

Sustracción de las Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La sustracción es el procedimiento administrativo a través del cual la administración deja sin efectos jurídicos el total o la parte de una zona que ha sido declarada previamente como área protegida, cuando en la misma, por razones de utilidad pública e interés social, se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de dicha área.

De acuerdo con el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010, **el procedimiento de sustracción debe iniciarse ante la autoridad pública que declaró el área protegida y la procedencia de este trámite se determinará conforme a las normas que regulan cada área protegida y el análisis que se realice de forma integral y complementaria de criterios como representatividad ecológica, integridad ecológica, irremplazabilidad, representatividad de especies, significado cultural y beneficios ambientales.**

Asimismo, la citada disposición estableció que este procedimiento administrativo se inicia a solicitud del interesado en el proyecto y en el evento que conforme a las normas que regulan cada área protegida, no sea factible realizar la sustracción de la misma, se procederá a manifestarlo mediante acto administrativo motivado en la descripción de los mencionados criterios

Es de reiterar que la norma es clara en establecer que este procedimiento no se aplica a las áreas que la ley prohíbe sustraer y en este sentido las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Nacionales de carácter regional se encuentran dentro de esta excepción.

Aquí, resulta importante mencionar que si bien el Decreto 622 de 1977 admitía la sustracción en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Corte Constitucional en Sentencia C-649 de 1997 declaró inexecutable la función de sustracción atribuida a través de artículo 5 de la Ley 99 de 1993, fundamentando su decisión en lo siguiente:

(...)

"La voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de





Parques Nacionales Naturales de Colombia

inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema."

En relación con los Parques Naturales de carácter regional, a través de Sentencia C 598 de 2010, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente respecto a la prohibición de sustracción de estas áreas:

Como ha quedado sentado, los Parques Naturales son bienes de uso público y tienen el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo que inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad de sustraer o desafectar áreas que formen parte de estos parques, toda vez que las restricciones referidas a los Parques Naturales fueron fijadas por las y los Constituyentes con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

En este sentido, la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política, de donde se desprende que una vez hecha la declaración por parte del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –en el caso de los Parques Naturales Nacionales– o por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales –en el caso de los Parques Regionales–, su cambio de afectación o destinación, carece por entero de justificación sea que se trate de parques de orden nacional o regional, encontrando la Sala que no existe motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local.

Ahora bien, la Corte Constitucional no solo se pronunció sobre las áreas protegidas en mención, en la Sentencia C- 649 de 1997, la Alta Corporación también analizó la figura de sustracción respecto a las zonas de Reserva Forestal, determinando que esta última, si pueden ser objeto de este procedimiento. Al respecto manifestó el Honorable Tribunal lo siguiente:

Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Para esta Entidad este último argumento resulta de gran relevancia, en el sentido de que la Corte Constitucional sustenta la competencia para la sustracción de una determinada área en la voluntad que tiene el legislador para crearla.

Caso en concreto.

De conformidad con lo expuesto, para esta entidad resulta claro que en materia de áreas de Reserva Natural de la Sociedad Civil no se utiliza el término sustracción como un medio para realizar actividades que no se encuentran permitidas por la figura de protección. Se llega a esta conclusión por cuanto el procedimiento para la sustracción de un área protegida es de naturaleza administrativa y se inicia por la autoridad que declaró dicha área. Así las cosas es una figura exclusiva para las Áreas Protegidas de carácter público, encontrándonos en este caso con que la naturaleza de la Reserva Natural de la Sociedad Civil es de carácter privado y su creación obedece exclusivamente a la voluntad del titular.

Al respecto, la doctrina ha establecido lo siguiente, "aun cuando no está contemplado expresamente, debe entenderse que la sustracción es una figura aplicable a las áreas protegidas de carácter público, toda vez que respecto a las de carácter privado, es decir, las reservas naturales de la sociedad civil, la decisión de protección del área recae exclusivamente en el propietario del predio que ha sido declarado, en todo o en parte, como tal"⁵

En este sentido el Honorable Consejo de Estado ha determinado que cuando se vea la necesidad de realizar obras públicas de interés general en una zona delimitada como Reserva Natural de la Sociedad Civil el procedimiento aplicable será la adquisición previa por enajenación voluntaria o en su defecto expropiación administrativa. Al respecto señaló el Alto Tribunal lo siguiente:

"La Sala Responde:

(...)

"En caso de que el titular de una reserva natural de la sociedad civil no dé consentimiento para que el Estado ejecute inversiones que afecten su reserva, el Estado puede adquirir los bienes registrados como reserva por enajenación voluntaria o mediante expropiación de los bienes inmuebles pero sólo en razón de la declaratoria de utilidad pública e interés social señalados por la ley con este fin"⁶

⁵ ALVAREZ PINZÓN, Gloria Lucia. "Las áreas protegidas en Colombia", primera edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.

⁶ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia del 16 de diciembre de 1997, radicado No. 1043





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Es así, que una vez realizado el anterior procedimiento y si lo que se busca es dejar sin efectos jurídicos la porción o el total del área declarada como Reserva Natural de la Sociedad Civil, (que dicho sea de paso es la consecuencia jurídica que se busca con el trámite de la sustracción) la normatividad ambiental, específicamente el Decreto 1996 de 1999, prevé otros mecanismos como lo son la modificación o cancelación del registro de la Reserva. Al respecto se dispone en los artículos 16 y 17 del citado decreto lo siguiente:

"Artículo 16º.- Modificación del Registro. El registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil podrá ser modificado a petición de parte cuando hayan variado las circunstancias existentes al momento de la solicitud.

"Artículo 17º.- Cancelación del Registro. El registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil ante el Ministerio del Medio Ambiente, podrá cancelarse en los siguientes casos:

Voluntariamente por el titular de la reserva.

Por desaparecimiento natural, artificial o provocado del ecosistema que se buscaba proteger.

Por incumplimiento del titular de la reserva de las obligaciones contenidas en el artículo 15 de este Decreto o de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Como consecuencia de una decisión judicial."

Ahora bien, respecto a las demás preguntas relacionadas en su escrito, se procedió a agrupar las mismas de acuerdo con el asunto consultado.

Preguntas.

4.9 "En caso de que la UAEPNN (sic) considere que no resulta jurídicamente admisible el trámite de sustracción de una reserva natural de la sociedad civil, siendo únicamente procedente para el interesado en un proyecto de utilidad pública e interés social tramitar la cancelación del registro únicamente con el propietario, de manera respetuosa solicitamos a la UAEPNN (sic) se sirva responder a los siguientes interrogantes:

4.9.1 ¿Con que fundamento jurídico prevalece la aplicación del Decreto 1996 de 1999 sobre el Decreto 2372 de 2010, teniendo en cuenta que el segundo de los Decretos constituye una norma posterior que de conformidad con la Ley 153 de 1887 debe primar, en caso de contravenir disposiciones de la norma anterior (Decreto 1996 de 1999)?

4.9.2 ¿Cuál es el fundamento conforme al cual la UAEPNN (sic) considera que, habiéndose regulado integralmente por parte del Decreto 2372 de 2010 el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dentro del cual se encuentran las reservas forestales de la sociedad civil, no se ha entendido tácitamente derogado el Decreto 1996 de 1999?





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Sobre el particular se solicita tener en cuenta que para concluir que no se ha producido una derogatoria del Decreto 1996 de 1999, es necesario partir del presupuesto de que el Decreto 2372 de 2010 no contraría su contenido (pues de lo contrario entraría a aplicar el artículo 3 de la Ley 153 de 1887) razón por la cual se solicita a la UAEPNN (sic) se sirva indicar ¿Por qué razón y con fundamento en qué norma se concluye que no resultan aplicables de manera simultánea los procedimientos de cancelación del registro de reservas naturales de la sociedad civil y sustracción de este tipo de áreas de protección ambiental?

4.9.7 Teniendo en cuenta que el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010 establece que la categorización de las áreas protegidas en públicas y privadas únicamente tienen efectos en lo que respecta a la autoridad competente para su declaración, se solicita a la UAEPNN (sic) indicar ¿Por qué razón las áreas de protección de orden nacional como lo son reservas forestales admiten sustracción y las áreas de reservas de la sociedad civil no? (Dado que en virtud de los principios de interpretación legal, y en especial a la luz de lineamientos jurisprudenciales esta distinción no puede fundamentarse jurídicamente en una autonomía de la voluntad ilimitada, esto debe responder a una cuestión técnica. Se solicita indicar cuál es)

4.9.8. Se solicita indicar de qué manera fueron aplicados los criterios de interpretación legal de la Ley 153 de 1887, de manera que se concluyera que el Decreto 1996 de 1999, aun siendo posterior al Decreto 2372 de 2010, prima sobre este último, haciendo inviable la aplicación de la sustracción de reservas naturales de la sociedad civil.

Respuesta:

Como se mencionó a lo largo de este escrito, el artículo 17 del Decreto 2372 de 2010 hace una remisión expresa al Decreto 1996 de 1999. En ese sentido si bien el primero es una norma posterior, lo cierto es que la misma **dispone taxativamente** que la regulación de las zonas de Reserva Natural de la Sociedad Civil "**corresponde en su integridad a lo dispuesto por el Decreto 1996 de 1999**", por lo que es la misma norma posterior quien remite a las **disposiciones contenidas en el Decreto en mención.**

Ahora bien para esta Entidad las disposiciones de una y otra norma no resultar ser contrarias ya que **por voluntad de la administración** dichas normas son complementarias. Por lo tanto, el análisis de esta categoría de protección se debe realizar de manera sistemática y armónica, no olvidando como ya se había dicho, la naturaleza privada de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Contrario a lo afirmado en su escrito, la categoría de Reserva Natural de la Sociedad Civil no se encuentra regulada integralmente por el Decreto 2372 de 2010, pues esta última norma lo que dispone en esencia es que esta figura de protección debe considerarse como una Área Protegida





Parques Nacionales Naturales de Colombia

integrante del SINAP, sin olvidar que el desarrollo específico de cada uno de sus componentes se encuentra regulado en el Decreto 1996 de 1999.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, no es correcto afirmar que el Decreto 2372 derogó tácitamente el Decreto 1996 de 1999, pues como lo estableció la Corte Suprema de Justicia en su Jurisprudencia "**La derogatoria tácita encuentra su fundamento o razón de ser en que, existiendo dos leyes contradictorias de diversas épocas, tiene que entenderse que la segunda ha sido dictada por el legislador con el propósito de modificar o corregir la primera (...).**"⁷. Por lo que al existir una voluntad manifiesta en el artículo 17 del Decreto 2372 de 2010 de que la regulación de esta categoría de área protegida se mantenga bajo los parámetros establecidos en el Decreto 1996 de 1999, en ningún caso se puede argumentar su derogatoria.

Ahora bien, respecto a la no aplicabilidad de manera simultánea de los procedimientos de sustracción y cancelación de la reserva, conviene reiterar lo siguiente:

La sustracción es el procedimiento administrativo a través del cual la administración deja sin efectos jurídicos el total o la parte de una zona que ha sido declarada previamente como área protegida de carácter público, cuando en la misma, por razones de utilidad pública e interés social, se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de dicha área.

La cancelación de la reserva es un mecanismo establecido por la normatividad ambiental respecto a un área que ha decidido ser protegida por parte del titular de un bien inmueble privado, lo que hace que dichas áreas sean áreas protegidas de carácter privadas.

De acuerdo con lo anterior, no es posible aplicar a las áreas protegidas de naturaleza privada, un procedimiento que está llamado a realizarse en áreas protegidas de carácter público, puesto que como la norma lo establece, la sustracción es un procedimiento administrativo adelantado por la autoridad pública que declaró o tiene la competencia para declarar el área protegida. En este sentido los particulares por regla general no tienen la potestad de adelantar procedimientos de naturaleza administrativa pues por antonomasia estos se adelantan por parte de las autoridades públicas.

Lo anterior constituye la justificación para que el procedimiento de sustracción si se pueda realizar en una zona de Reserva Forestal y no en un área de Reserva Natural de la Sociedad Civil.

Finalmente se resalta que las reglas de interpretación establecidas a través de la Ley 153 de 1887 se aplican en el evento de que se adviertan incongruencias en las leyes, u ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, ó trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo. Es así que para este caso, no se configura ninguno de los eventos para la aplicación de las reglas consignadas en esta normativa, por cuanto se reitera, las disposiciones referenciadas no son incongruentes sino complementarias.

⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia marzo 28/84





4.9.3 ¿Por qué razón y con qué fundamento jurisprudencial y legal se considera que el Decreto 1996 de 1999 debe primar sobre el contenido del Decreto 2372 de 2010 cuando ello implica un quebrantamiento de principios de función social de la propiedad, afectación de actividades de utilidad pública y competencias del Estado en materia de regulación de intervención de actividades en áreas de protección ambiental?

4.9.4. Si el fundamento conforme al cual se concluye que no es posible el levantamiento de una reserva natural de la sociedad civil es la protección de los derechos del propietario del predio ¿con que fundamento se sostiene que el principio de autonomía de la voluntad privada resulta ilimitado, incluso frente a eventuales intervenciones de la UAEPNN (sic) en lo que respecta a regulación e implementación de medidas para asegurar la protección actividades de utilidad pública e interés social?

4.9.5. ¿Qué mecanismos jurídicos podría la UAEPNN (sic) utilizar para efectos de propender por la sustracción de áreas de reserva natural de la sociedad civil que se superponen a proyectos petroleros, sin que medie la autorización del respectivo titular? En caso de que no se verifique la existencia de mecanismo legal alguno ¿Quiere decir ello que los particulares ostentan poderes ilimitados, incluso por encima de la misma autoridad ambiental, en lo que respecta al manejo de las reservas de la sociedad civil? ¿Cómo se compagina esto con deberes expresos de protección medioambiental que le asiste a las autoridades estatales, y con el hecho de que el derecho a gozar de un medio ambiente sano constituye un derecho de tercera generación, siendo la sociedad en su conjunto el titular del mismo, resultando esencial de intervención activa de la autoridad en los procedimientos que involucren decisiones respecto a su uso?

4.9.6 ¿Cómo se compagina esta conclusión con la protección legal y jurisprudencial que se ha otorgado a actividades de utilidad pública e interés social como lo es la industrial del petróleo? Conforme a lo anterior ¿A qué responde la diferencia de tratamiento que el mismo ordenamiento otorga a las actividades petroleras, permitiéndoles por un lado la imposición de servidumbres por virtud de la Ley 1247 de 2009, pero impidiéndole tramitar solicitudes de sustracción de áreas de las reservas naturales de la sociedad civil?

Respuesta:

Como se ha venido manifestando, ninguno de los dos Decretos prima sobre el otro sino como claramente lo establece el Decreto 2372 de 2010, las dos normas son complementarias. El Decreto 1996 de 1999 es una norma que regula de manera especial y completa las Reservas Naturales de la Sociedad Civil a diferencia del Decreto 2372 que se encarga de la regulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en su conjunto.

Ahora bien, al aplicar las disposiciones consignadas en el Decreto 1996 de 1999 no se está vulnerando principios como la función social de la propiedad, afectación de utilidad pública y competencias del Estado en materia de regulación de actividades en áreas de protección ambiental, puesto dicho Decreto es una manifestación de las competencias atribuidas por la Constitución de





Parques Nacionales Naturales de Colombia

1991, que en su artículo 79 establece como deber del estado el proteger las áreas de especial importancia ecológica y garantizar el derecho al medio ambiente sano de los colombianos.

Adicional a lo anterior se reitera que en el evento en el que se pretenda por razones de utilidad pública o interés general desarrollar actividades que no se encuentren permitidas, la normatividad expresamente prevé para tal fin un procedimiento contenido en el artículo 13 del Decreto 1999 de 1996.

Por último se recuerda que es amplia la jurisprudencia constitucional que desarrolla lo que se conoce como la constitución ecológica, dentro de la cual la protección de las áreas de especial importancia ecológica reviste un carácter fundamental. Es así, como el Constituyente de 1991 reconoció que la protección del medio ambiente sano es un interés superior dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pues es pilar fundamental para garantizar los derechos a la vida y calidad de vida de los ciudadanos colombianos. En palabras de la Corte Constitucional Colombiana:

"4.1 La persona y el entorno ecológico.

Colombia es una Estado personalista fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º superior). La Constitución reconoce la primacía de los derechos inalienables del ser humano (artículo 5º superior). Se ha de proteger, entonces, el derecho a la vida, esto es, que la persona exista, además de garantizar cierta calidad de subsistencia (dignidad humana, artículo 1º superior). La persona es el sujeto, la razón de ser y fin último del poder político por lo que se constituye en norte inalterable en el ejercicio del poder y su relación con la sociedad. Es a partir del respeto por la vida humana que adquiere sentido el desarrollo de la comunidad y el funcionamiento del Estado. La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones."⁸

Se recuerda que los artículos 8 y 95 numeral octavo de la Constitución consagran la obligación de todos los ciudadanos de proteger las riquezas naturales de la nación y de velar por la conservación de un medio ambiente sano. Así mismo, el artículo 79 constitucional establece el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, el cual, según la Honorable Corte Constitucional colombiana, es un derecho fundamental que posee una doble titularidad, pues se radica en cabeza de toda la comunidad como un derecho colectivo y en el ciudadano individualmente considerado. Como sustento de lo anterior, conviene citar las palabras de la Honorable Corporación en reciente sentencia de tutela sobre la actividad minera, donde consagro que:

⁸ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-595-10, (M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO)





Parques Nacionales Naturales de Colombia

"4.1. A partir de la carta política de 1991, y de la suscripción y aprobación de diversos instrumentos transnacionales, al igual que de constataciones en derecho comparado, la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico nacional. Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado ese carácter ecológico de la carta política, dando carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.

(...)

Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del actual régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8° Const.), en virtud de la cual la carta política recoge y determina, a manera de derechos colectivos, las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema.

Estas disposiciones establecen (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente; (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible; y (iv) la función ecológica de la propiedad.

4.2. Respecto de los deberes impuestos al Estado, la jurisprudencia de esta corporación ha manifestado:

"Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera."

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar de un entorno sano y el deber de velar por su conservación. Igualmente, el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas del ambiente y exigir la reparación de los daños causados.⁹

Bajo este panorama, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la creación de reservas naturales encuentra su fundamento principal en el sistema normativo ambiental de la Carta de 1991, dentro del cual el artículo 79 consagra el deber de proteger las áreas de especial importancia ecológica. De acuerdo a lo anterior se encuentra que aunque existen proyectos de interés público para la Nación, dichos proyectos no son más relevantes que la protección que la Carta de 1991 le

⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-154-13, (M.P. NILSON PINILLA PINILLA)





Parques Nacionales Naturales de Colombia

otorgó al Medio Ambiente, dentro de la cual, las áreas de especial importancia ecológica son fundamentales.

Se recuerda, que el objetivo de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil es el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garantice la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales, por lo que dicha figura también contribuye con el objetivo de protección ambiental.

De esta manera, esperamos haber resuelto sus inquietudes.

Cordialmente;


BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Con copia: - Edna Carolina Jarro – Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
- Lucía Correa – Coordinadora Grupo Gestión e Integración SINAP

Proyecto: Laura Cristina Rodríguez Forero Abogada Oficina Asesora Jurídica.
Juan Claudio Arenas. Abogado Oficina Asesora Jurídica.

Proyecto LCRODRIGUEZ

