



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20141300002413

FECHA: 2014-07-31

FECHA:

PARA: **EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
Atn. GUILLERMO ALBERTO SANTOS CEBALLOS
Coordinador Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental
Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

DE: **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Descriptor: Reservas Naturales de la Sociedad Civil/Registro/ no viabilidad de que personas jurídicas públicas puedan constituir reservas en bienes fiscales patrimoniales/no viabilidad de que se puedan constituir Reservas Naturales de la Sociedad Civil en predios adquiridos por Municipio o Departamento en virtud del artículo 111 Ley 99 de 1993.

Fuentes Formales: Normativa. Ley 99 de 1993/ Decreto- Ley 2811 de 1974/Decreto 3572 de 2011/ Decreto 1996 de 1999 Decreto 2372 de 2010/ Concepto No. 67 del 26 de septiembre de 2012, Concepto No. 20141300027251 del 05 de mayo de 2014

Estimados Carolina y Guillermo:

Conforme a lo reglado por el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función administrativa, siendo por ello competente para responder la inquietud presentada por su dependencia mediante memorando N° 20142300000903, la cual procedemos a transcribir:



Parques Nacionales Naturales de Colombia

"(...)Dentro de la evaluación jurídica de algunas actuaciones en el marco de este trámite se ha encontrado que existen predios que son propiedad de entidades territoriales (Departamentos o Municipios) y otros que son de entidades públicas de otra naturaleza y que solicitan ser registrados como Reservas Naturales de la Sociedad Civil, en los que han surgido las siguientes inquietudes:

1. Teniendo en cuenta la reglamentación del Decreto 1996 de 1999 y el Decreto 2372 de 2010 que califica este tipo de reservas como "Áreas protegidas privadas", ¿es posible registrar predios de naturaleza pública como Reservas Naturales de la Sociedad Civil?

2. ¿Los predios que componen un ecosistema estratégico declarado por la autoridad competente (Art 111 Ley 99 de 1993) pueden registrarse como Reserva Natural de la Sociedad Civil?

3. ¿Resultan compatibles los ecosistemas estratégicos declarados con la figura de Reserva Natural de la Sociedad Civil?

En atención a lo anterior, esta oficina procede a responder cada una de las preguntas planteadas, realizando previamente algunas consideraciones generales:

CONSIDERACIONES GENERALES

Respecto de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, se ha pronunciado esta oficina en distintos conceptos (Concepto No. 67 del 26 de septiembre de 2012, Concepto No. 20141300027251 del 05 de mayo de 2014), indicando el régimen legal¹ que regula esta categoría² de protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas³.

En este sentido, se ha precisado que la creación y la destinación de la Reserva Natural de la Sociedad Civil como categoría de protección de carácter privado (esto en consideración al carácter de la entidad competente para su declaración⁴), **corresponde a la iniciativa del propietario del predio**, de manera libre, voluntaria y autónoma.

Al respecto, 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**

¹ Artículo 109 y 110 Ley 99 de 1993, Decreto Reglamentario 1996 de 1999, Decreto 2372 de 2010.

² El Artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, prevé que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas protegidas públicas y áreas de carácter privado, en esta última categoría se encuentra Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

³ 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"

⁴ El Artículo 10 del Decreto 2372 de 2010 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.



existencia de una parte de un ecosistema, por consiguiente procede a su registro que genera las consecuencias jurídicas previstas por la ley.”

Renglón 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.**

NATURALEZA JURÍDICA TÍTULAR DE LA RESERVA

Es de resaltar que respecto a la naturaleza jurídica de quien tiene la capacidad para la declaratoria de la Reserva de la Sociedad Civil esta Oficina ya se había pronunciado manifestando lo siguiente:

“(...) el legislador no hizo distinción en la calidad de la persona, sea esta natural o jurídica que puedan constituir la reserva (...)”

“(...) los bienes fiscales de propiedad de las entidades de derecho público, el Estado los posee y administra como un particular, son fuente de ingresos, están sometidos al derecho común, constituyen instrumentos materiales para la operación de servicios estatales o son reservas patrimoniales aplicables en el futuro a los mismos fines o a la satisfacción de otros interés sociales (...)”

“(...) En concreto la persona jurídica de derecho público que ostente el derecho de propiedad sobre los bienes fiscales podrá destinarlo a la conservación, como una iniciativa particular, de manera voluntaria, y su registro procederá de conformidad con lo establecido en el Decreto 1996 de 1999 en concordancia con el Decreto 2372 de 2010”⁵

No obstante lo anterior y de un nuevo estudio respecto de quienes (titulares) pueden solicitar la constitución de esta figura de protección en su predio, esta Oficina se aparta de la posición que se sostuvo en un momento y la cual ya fue mencionada en este escrito, con base en los siguientes argumentos;

En principio partimos de que la norma **no es clara en el sentido de distinguir la calidad de la persona privada o pública que pueda constituir una reserva de la sociedad civil** y en consecuencia, como operadores jurídicos, debemos hacer uso de los distintos criterios hermenéuticos (textual, finalista y teleológico) a efectos de establecer el sentido y alcance de la disposición a interpretar.

Interpretación Textual

⁵ Respuesta Radicado No. 00108-816-001237 del 22 de febrero de 2012.



La Corte Constitucional ha establecido sobre este criterio de interpretación, que “Una disposición **debe ser interpretada según el significado ordinario de las palabras y las reglas gramaticales de la lengua comúnmente aceptadas**”⁶ “(...) De este modo, el contenido está en función de las reglas comunes de uso del lenguaje en el que se expresa la disposición, y de su contexto lingüístico.”⁷

Del lenguaje utilizado en la disposición consignada en el artículo 109 y 110 de la Ley 99 de 1993, específicamente las palabras que se utilizaron para denominar dicha categoría, es decir, reservas naturales de la **sociedad civil**, hace pensar que las mismas fueron creadas para que se constituyeran por personas de naturaleza privada.

Al respecto, es de mencionar que la Real Academia de la Lengua Española define sociedad civil como, “1. f. **Ámbito no público**, sociedad de los ciudadanos y sus relaciones y actividades privadas.” y en este sentido, del significado ordinario de este término nos lleva a concluir lo afirmado en el anterior párrafo.

Si bien de la utilización de este criterio se puede concluir lo anterior, lo cierto es que la Corte Constitucional “ha admitido la pertinencia y utilidad relativa de este criterio hermenéutico, particularmente cuando es concordante con otras formas de interpretación”⁸, en este sentido, procedemos a analizar la aplicación del criterio de interpretación finalista y teleológico para este caso concreto:

Interpretación finalistas y teleológica

Respecto a la interpretación finalista y teleológica la Corte Constitucional se ha manifestado indicando que:

“la atribución de significado está en función de la finalidad específica del precepto y del cuerpo normativo en el que se inscribe. Para su determinación se puede apelar, entre otras cosas, a la voluntad del órgano de producción normativa expresada en los trabajos preparatorios y en las exposiciones de motivos, a los considerandos del texto normativo, e incluso a las disposiciones legales que expresan los respectivos objetivos.

Esta Corporación ha señalado la trascendencia de este criterio en la interpretación constitucional. Esto explica la frecuencia con la que se utiliza, tanto para definir el

⁶ Marina Gascón Abellán y Alfonso J. García Figueroa, La argumentación en el Derecho, Lima, Ed. Palestra, 2005, p. 198.

⁷ Sentencia C-893/12

⁸ Sentencia C-893/12



Parques Nacionales Naturales de Colombia

alcance de las disposiciones constitucionales, como el de las normas que son objeto de control”

De lo anterior se tiene que para determinar la finalidad específica de una norma se puede apelar, entre otras cosas, a la voluntad del órgano legislativo. Para el caso que nos ocupa, tenemos que de acuerdo con lo establecido en el informe de ponencia para Segundo debate “Proyecto de Ley No. 67 /93 Cámara” aprobado en Sesión Plenaria del 16 de diciembre de 1993, **la finalidad de la creación de esta figura obedece a la necesidad de constituir una alternativa de preservación de recursos naturales para las personas privadas.** Al respecto, se determinó en el mencionado informe lo siguiente:

*“(…) Finalmente en este título se hizo una importante adición de crear la figura de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, **como una alternativa de preservación de los recursos naturales, particularmente de los recursos forestales y ecosistémicos en manos de personas privadas** (...)” Negrilla fuera del texto.*

En consideración con lo expuesto, es decir, la aplicación de los criterios hermenéuticos citados, se concluye que las Reservas Naturales de la Sociedad Civil fueron creadas como alternativa de preservación de las personas privadas, y en este sentido son estas últimas las que pueden solicitar la declaración de esta figura en el predio en donde ejerzan su derecho de dominio.

Es de señalar que si bien en un momento para esta oficina era viable que una persona jurídica de derecho público pudiera destinar un bien fiscal a la conservación bajo los presupuestos del Decreto 1996 de 1999, fundamentando esta afirmación en que estos bienes (fiscales) el Estado los posee y administra como un particular, lo cierto es que, **estas Entidades por este hecho no cambian su naturaleza de públicas** y en consecuencia no acreditarían los presupuestos para constituir Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Aquí resulta necesario referirnos a la noción de bienes fiscales, tomando como referencia lo expuesto por el tratadista Libardo Rodríguez en su libro Derecho Administrativo General y colombiano:

*“los bienes fiscales se definen por exclusión de los bienes de uso público. Es decir, que si, como ya quedo dicho, los bienes de uso público son aquellos cuyo uso pertenece en general a los habitantes de un territorio, **los bienes fiscales son los de las personas públicas y cuyo uso no es general para los habitantes.** De manera que en definitiva, son bienes fiscales aquellos bienes de las personas públicas, que no tienen el carácter de bienes de uso público. **Estos bienes componen, por tanto, el llamado dominio privado del Estado**”⁹*

⁹ RODRIGUEZ R, Libardo, Derecho Administrativo General y colombiano. 14 ed., Bogotá, Edit. TEMIS, 2005, pág. 220



Parques Nacionales Naturales de Colombia

De acuerdo con lo anterior, si bien para el caso de los bienes fiscales el Estado los administra como un particular, lo cierto es que los mismos **se encuentran en cabeza de personas públicas** y la asimilación que se pueda realizar sobre el comportamiento (dominio privado del Estado) que se pueda tener frente a estos bienes no cambia su naturaleza jurídica.

De lo expuesto hasta aquí, podemos concluir lo siguiente:

- los bienes fiscales son los de las personas públicas.
- el dominio privado del estado lo ejercen las personas públicas.
- De acuerdo con la aplicación de los criterios hermenéuticos, textual, finalista y teleológico, la figura de la Reserva de la Sociedad Civil fue creada por el legislador **como alternativa de preservación de las personas privadas.**

En este orden de ideas, no es aceptable que las personas de derecho público puedan constituir Reservas Naturales de la Sociedad Civil pues esto llevaría a desconocer la finalidad y la naturaleza jurídico-privada de esta figura de protección ambiental.

Ahora bien, en caso de que una persona jurídica pública desee proteger ambientalmente determinada parte del territorio, esta podrá hacer uso de la función ecológica de la propiedad encaminando en los bienes fiscales de su propiedad, acciones tendientes a limitar las actividades que pudieran producir un daño o un deterioro ambiental en el predio que se encuentra bajo su tutela, sin que medie para esto, la declaratoria de un área protegida.

ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS.

Teniendo en cuenta que en las preguntas planteadas se hace alusión a los ecosistemas estratégicos, (*Art 111 Ley 99 de 1993*) procederemos a referirnos a los mismos, previo a pasar a responder puntualmente las inquietudes que motivaron este concepto:

El Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, “dispuso que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas”¹⁰.

De igual forma, el artículo en comento determinó que la administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.

¹⁰ Decreto 0953 de 2013



Parques Nacionales Naturales de Colombia

En consideración a lo que señala la norma, los bienes que sean adquiridos por los departamentos o los municipios, en virtud de lo señalado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, al quedar su dominio en cabeza de estas entidades, pasan a encontrarse dentro de los llamados bienes fiscales patrimoniales.

RESPUESTA A PREGUNTAS PLANTEADAS

1. Teniendo en cuenta la reglamentación del Decreto 1996 de 1999 y el Decreto 2372 de 2010 que califica este tipo de reservas como "Áreas protegidas privadas", ¿es posible registrar predios de naturaleza pública como Reservas Naturales de la Sociedad Civil?

De acuerdo a los argumentos expuestos en este escrito, no es posible registrar predios que se encuentren en cabeza de entidades públicas como Reservas Naturales de la Sociedad Civil, pues esto llevaría a desconocer la finalidad y la naturaleza jurídico-privada de esta figura de protección ambiental.

2. ¿Los predios que componen un ecosistema estratégico declarado por la autoridad competente (Art 111 Ley 99 de 1993) pueden registrarse como Reserva Natural de la Sociedad Civil?

De conformidad a lo expuesto al momento de abordar lo señalado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, los bienes que sean adquiridos por los municipios y los departamentos se encuentran dentro de los denominados bienes fiscales en cabeza de una entidad pública y en consecuencia no podrían constituirse como Reservas Naturales de la Sociedad Civil, teniendo en cuenta la calidad jurídica del titular

3. ¿Resultan compatibles los ecosistemas estratégicos declarados con la figura de Reserva Natural de la Sociedad Civil?

Cuando hablamos de compatibilidad de ecosistemas estratégicos (artículo 111 de la Ley 99 de 1993) con Reservas Naturales de la Sociedad Civil, hablamos de la posibilidad de que uno y otro puedan concurrir en un mismo lugar, partiendo de este supuesto, la respuesta a esta pregunta es negativa por cuanto los titulares de una y otra figura poseen distinta naturaleza jurídica.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Laura Cristina Rodríguez Abogada Oficina Asesora Jurídica.

Proyecto. **BNINEND**