



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: ***20191300052511***

Fecha: **01-09-2019**

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

Doctor:

JULIO CESAR ISAZA RODRÍGUEZ

Subdirector de Gestión Ambiental Territorial

Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER

Avenida Las Américas No. 46 – 40

Pereira - Risaralda

Asunto: Concepto Jurídico – limitaciones a las áreas protegidas regionales y sus efectos frente a la inscripción de las mismas en los respectivos Folios de Matrícula Inmobiliaria.

Respetado Isaza,

En atención a su consulta, de manera atenta nos permitimos informarle que esta entidad emite el presente concepto en el marco de sus funciones y competencias previstas por el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011 y por el artículo 2.2.2.1.1.7., del Decreto 1076 de 2015, esto es, coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP.

Es importante señalar adicionalmente, que al tratarse de un concepto jurídico, esta oficina emitirá respuesta en el marco de las funciones establecidas en el artículo 10 del Decreto 3572 de 2011, especialmente en lo relacionado con la compilación de normas legales, conceptos, jurisprudencia y doctrina relacionados con la actividad de la entidad, con el objetivo de velar por su actualización, difusión y aplicación, en ejercicio de lo cual la Oficina Asesora Jurídica emite conceptos de carácter general en el marco de sus funciones y competencias sin tratarse de una aplicación de un caso particular como el que se plantea en la consulta del asunto.



El ambiente
es de todos

Minambiente



Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Sumado a lo previamente expuesto, resulta pertinente indicar que el presente concepto se expide de conformidad con lo señalado en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, en atención a la inquietud que eleva, en virtud de la cual se señala que:

“se han radicado en la CARDER varios proyectos de desarrollo urbanístico, parcelaciones, eco hoteles entre otros y los interesados están insistiendo ante la entidad que mientras no se registren los predios en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la normatividad del área protegida no tiene validez.

Como la entidad que coordina el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, agradeceríamos su colaboración con un concepto técnico - jurídico que nos aclare esta situación, de todos modos temporal, hasta que obtengamos las matrículas inmobiliarias y procedamos al registro de los predios”.

Así las cosas, en consideración a lo expuesto se considera que el problema jurídico a resolver gira en torno a determinar si las limitaciones derivadas a la creación de un área protegida empiezan a tener efecto en los predios en los que recae, sólo hasta tanto se materializa el registros de la medida en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, sin embargo, previo a abordar este punto, se considera necesario analizar el carácter de los parques naturales regionales, luego las implicaciones de la declaratoria de un área protegida y por último los efectos del registro en el Folio de Matrícula Inmobiliaria.

i) Carácter de los Parques Naturales Regionales.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que la Ley 99 de 1993 frente a los Parques Naturales Regionales le impuso a las Corporaciones Autónomas Regionales la función de reservar, alindar, administrar y sustraer áreas de esta naturaleza.

Por su parte, el Decreto 2372 de 2010, hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente - 1076 de 2015, define los Parques Naturales Regionales de la siguiente manera: **“Artículo 13. Parque Natural Regional. Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute”.**

Ahora bien frente a la naturaleza específica y alcance de esta figura, en la Sentencia C-598 de 2010, la Honorable Corte Constitucional resolvió la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del numeral decimosexto (16) del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el cual confería a las



El ambiente
es de todos

Minambiente





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la facultad de sustraer los parques naturales de carácter regional. Es así, como dicha expresión (sustraer) fue declarada inexecutable, en aplicación de lo dispuesto en la Sentencia C-649 de 1997, pues consideró el Alto Tribunal que la facultad de sustraer o cambiar la destinación de las áreas declaradas Parques Naturales Regionales contradice el sistema de protección del medio ambiente establecido en la Constitución Política.

Bajo esta misma línea, la Corte Constitucional señaló 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–, y dados los criterios que suelen tenerse en cuenta para el cambio de afectación o destinación, carece por entero de justificación sea que se trate de parques de orden nacional o regional. Las dos categorías contribuyen a prestar servicios ambientales de primordial importancia, por ejemplo, el agua y el oxígeno. Pero también aportan en el sentido de disminuir los factores de vulnerabilidad por las consecuencias negativas del cambio climático, a las que se hizo referencia en otra parte de esta misma sentencia. Se trata, entonces, de áreas de especial importancia ecológica que son vitales, pues el territorio no es sostenible sin la preservación de los recursos que allí se encuentran.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Consideró la Corte que no existe una diferencia entre la protección que gozan los Parques Nacionales y la que tienen a su vez los Parques Regionales, por lo que consideró que la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles no se contrae únicamente a los Parques de carácter nacional sino que se extiende también a dichas áreas con carácter regional.

Este pronunciamiento constituye un pilar fundamental para la comprensión del alcance de los Parques Regionales, pues la afirmación contundente del alto tribunal trae consigo tanto las prerrogativas como restricciones propias de los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad consagrados en el artículo 63 de la Carta Política, en virtud de los cuales aquellos territorios que los conforman, hacen parte de los denominados bienes de uso público y en ese entendido se encuentran por fuera del comercio. Sin perjuicio del reconocimiento de la propiedad privada debidamente consolidada antes de la declaratoria del Parque, la cual si bien se respeta, se debe someter a las restricciones propias de este tipo de áreas.

Ahora bien, de conformidad con la Constitución, los tratados internacionales suscritos por Colombia y la legislación interna, en especial el Convenio de Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 165 de 1994, el Estado debe asegurar la protección y preservación del medio ambiente y para lo cual declara diferentes categorías de protección en las áreas de importancia estratégica. **Es así, como una vez declarada el área protegida como parque natural, operan inmediatamente tanto las restricciones consagradas en las respectivas normas ambientales, como los atributos constitucionales señalados con anterioridad.**



El ambiente
es de todos

Minambiente



Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Bajo esta misma línea, se encuentra proscrita la sustracción de las áreas protegidas por ser contraria a la Constitución, teniendo en cuenta, entre otros, los motivos de importancia ambiental y la imperatividad de la conservación que justificaron la declaratoria, como se señaló de manera expresa por la Corte Constitucional en la Sentencia C.649 de 1997:

*“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 inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. **En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Ahora bien, bajo la comprensión que los Parques Regionales gozan de los mismos atributos que consagró el artículo 63 de la Constitución Política, resulta pertinente indicar que, como lo señaló el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, en áreas de parques se establece la prohibición expresa de adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, salvo aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.

De otra parte, el Consejo de Estado, en Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado No. 1837, mediante el cual se resuelve la consulta elevada por parte del Ministerio de Agricultura respecto de las limitaciones a las que se encuentran sometidos los predios que se encuentran dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, **indicó que las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, son determinadas y delimitadas a fin de garantizar la efectiva protección de la flora y fauna Nacionales, conforme lo señala la Ley 2° de 1959 en su artículo 13, siendo por tal razón de utilidad pública tales áreas y en consecuencia siendo procedente el desarrollo de procesos de expropiación de los predios de propiedad privada contenidos en las mismas, siempre y cuando la situación lo amerite y de esta manera realizar la incorporación al Sistema.**

- ii) Declaratoria de áreas protegidas y sus efectos frente a predios de propiedad privada y baldíos.

En primer lugar, es preciso indicar que la declaración de un área protegida se genera sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a la ley agraria para la acreditación de la propiedad, la cual, si se consolidó antes de la creación del área protegida deberá respetarse, pero el uso, goce y libre disposición del predio se debe ceñir a las finalidades de conservación del Parque.

Al respecto debe recordarse que la Naturaleza Jurídica del acto administrativo de declaratoria de un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales es de carácter general, en



El ambiente
es de todos

Minambiente





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

cuanto establece una zona del territorio nacional que debe destinarse a la protección ambiental, se declara en beneficio de todos los colombianos e impone limitaciones de forma abstracta a toda la comunidad, bajo supuestos normativos enunciados de manera objetiva, no singular y concreta.

Así las cosas, se encuentra que, al ser un acto administrativo de carácter general, la declaratoria del Parque fue oponible a todos los colombianos desde el momento de su promulgación y publicación.

Resulta importante tener presente que con la expedición de la Ley 2° de 1959 se estableció la prohibición de compraventa entre particulares de los inmuebles ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Como lo ha señalado la Corte en reiteradas ocasiones, dicha restricción no vulnera el núcleo esencial de la propiedad en la medida en la que no se afectan el uso, goce y explotación del bien.

Ahora bien, frente a los predios baldíos de la Nación, la declaratoria del área protegida impide la adjudicación de los mismos, en atención a sus fines de conservación y no de explotación en los términos de la reforma agraria o del ordenamiento social de la propiedad.

iii) Registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

Como lo establece el artículo 2 del Estatuto Registral, el registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes: a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil; b) **Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces**; c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

Al respecto, resulta pertinente indicar que el sistema de registro, desde sus primeras regulaciones, se concibió con el propósito de cumplir las siguientes finalidades como lo señala la Corte Constitucional: (i) servir de medio de tradición de los derechos reales sobre bienes inmuebles, incluido el dominio, conforme al artículo 756 del Código Civil; (ii) **otorgar publicidad a los actos jurídicos que contienen derechos reales sobre bienes inmuebles**; (iii) brindar seguridad del tráfico inmobiliario, es decir, otorgar protección a terceros adquirentes; (iv) fomentar el crédito; y (v) tener fines estadísticos. (T-356 de 2018).

De lo anterior, es posible advertir cómo, en el caso específico de un Parque regional en el que ya se advirtió la imposibilidad de venta entre particulares, la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria es principalmente un presupuesto de publicidad, sin embargo, no constituye frente al acto administrativo de creación del área protegida un requisito de existencia del mismo.



El ambiente
es de todos

Minambiente





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Lo anterior, debido a que, la normativa vigente, ha consagrado un procedimiento especial que deben surtir las autoridades ambientales competentes para efectos de que surja a la vida jurídica y por consiguiente tenga efectos dicho acto de declaración o ampliación de un área protegida.

Así las cosas, en la Resolución No. 1125 de mayo de 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adopta la ruta para la declaratoria de áreas protegidas y de manera expresa se advierte en dicho acto administrativo que se consignan cada uno de los pasos necesarios para la creación del área necesitando así para su existencia previo agotamiento de los requisitos técnicos y sociales del caso, la suscripción del acto administrativo de creación o ampliación el cual tendrá vigencia desde la publicación del mismo en el Diario Oficial.

En conclusión la existencia del área protegida se deriva de haber culminado las respectiva etapas propias del proceso pero nace a la vida jurídica con la expedición del respectivo acto administrativo cuya validez y existencia no encuentra condicionantes especiales en la normativa ambiental, por lo que se siguen los principios propios del acto administrativo, siendo así el registro en el folio de matrícula inmobiliaria un presupuesto de publicidad propio de la historia del respectivo predio sobre el que recaiga la afectación, pero de ningún modo puede confundirse esto como requisito de existencia o validez del acto que originó la declaratoria del área.

Con lo anterior, espero haber resuelto su interrogante.

Cordialmente,

ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES

Jefe – Oficina Asesora Jurídica (e)

Proyecto **APINTOR**



El ambiente
es de todos

Minambiente



Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Predios
Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co