CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE : DOCTOR JAIME BETANCUR CUARTAS

Bogotá, D.E. Veintiuno de Febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983)
21 FEB/1983

REFERENCIA : CONSULTA

RADICACION : 1 8 3 7

El Señor Ministro de Agricultura eleva la siguiente consulta :

1. La Administración Pública, por intermedio del INDERENA, establecimiento Público adscrito al Ministerio de Agricultura, está facultada para reservar y alinderar diferentes áreas del territorio nacional con destino al Sistema de Parques Nacionales Naturales, a fín de responder a la necesidad de mantener, conservar y proteger valores excepcionales para el patrimonio nacional, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 6 del Decreto 622 de 1977 que reglamenta parcialmente el capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales", la ley 23 de 1973 y la ley 2a. de 1959.

2. En el desarrollo de estas facultades confiadas a la Administración pueden resultar afectados los derechos (tierras y mejoras) de particulares adquiridos antes de que el área fuera incluida dentro del Sistema de Parques Nacionales.

CONSULTA :

A. Al destinarse por razones de utilidad pública o interés social algunas áreas del territorio nacional al Sistema de Parques Nacionales adquieren estas zonas las características intrínsecas de bienes de dominio público, como son la de inalienabilidad e imprescriptibilidad ?

B. Es jurídicamente viable que los particulares propietarios de tierras y mejoras incluídas dentro de esas zonas, puedan realizar negocios jurídicos de enajenación con personas distintas al Estado Colombiano o en caso dado, cuáles serían las características del régimen jurídico a que quedarían sujetos los correspondientes predios ?

C. El goce y disfrute de los derechos derivados del dominio privado deben someterse a las prescripciones del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente y de sus Decretos Reglamentarios, en cuanto limitan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada ?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

1. Es norma general de derecho, que al Estado pertenecen todas las tierras que encontrándose ubicadas dentro de su territorio carecen de otro dueño, en este sentido se expresan el artículo 202, numeral 2o. de la Constitución Nacional y el Artículo 675 del Código Civil, al igual que la ley 200 de 1936.

2. El Decreto Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, en su artículo 42, declara de dominio público todos los recursos naturales

renovables, es decir, todo lo constituye el patrimonio ecológico del Estado, en ello incluído los bosques, aguas, parques naturales. Por su parte el artículo 43 señala que el ejercicio de la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está limitado por las disposiciones que en el Código se establecen y el cual deberá ejercerse como función social en los términos establecídos en la Constitución Nacional.

Se trata con esto de proteger al máximo la preservación y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente como patrimonio común de la humanidad. De allí que estos dos conceptos -preservación y manejo- sean declarados de utilidad pública, con el fín de evitar los abusos de la propiedad privada y formar conciencia sobre la importancia de la protección a los recursos naturales (Art. 1o. D.L. 2811/74).

3. La Ley 2a. de 1959 sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables en su artículo 13 declaró como "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Ministerio de Agricultura determinará y delimitará, con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales. Los artículos 327 y siguientes del Decreto Ley 2811 de 1974 reiteran lo expuesto en la ley primeramente citada estableciendo el Sistema de Parques Nacionales, sus finalidades, tipos de áreas, administración.

   En este orden de cosas, el artículo 14 de la ley 2a. de 1959, declaró utilidad pública las zonas establecídas como "Parques Nacionales Naturales", facultando la expropiación de terrenos o mejoras de particulares, que existieren en di-

chas áreas. En igual forma el artículo 335 del decreto ley 2811 autoriza la expropiación de tierras o mejoras de propiedad privada cuando ellas fueren necesarias para incorporarlas al Sistema de Parques Nacionales e incluso el artículo 30 ibídem, autoriza el establecimiento de "zonas amortiguadoras" en la Periferia de los Parques Nacionales, para atenuar las perturbaciones que pueda causar la acción humana, en las cuales se pueden imponer restricciones y limitaciones al dominio.

4. Así las cosas, cuando el gobierno reserva una determinada zona como "Parques Nacionales", debe entrar a negociar las propiedades o mejoras de particulares que se encontraren dentro de tal zona, para que ésta en su integridad pase a ser patrimonio exclusivo del Estado y que dadas sus características especiales de bien de dominio público, para beneficio de los administradores en cuanto con ello se protegen el medio ambiente y los recursos naturales, que como se dijo, son patrimonio de la humanidad, se torna en inalienable e imprescriptible, mientras conserve tal carácter y el Estado no la desafecte del fín para el que fué destinada. En caso de que el particular se negare a negociar con el Estado, debe procederse a la expropiación del respectivo predio o mejora, con fundamento en la declaratoria de utilidad pública que respecto de las zonas de Parques Nacionales han hecho las normas atrás citadas.

5. A manera de conclusión se tiene, que el particular no puede entrar a negociar libremente en su propiedad o mejora cuando ésta se encuentra dentro de una zona reservada como parque nacional, sino que debe negociar con el Es-

tado quién es el único que en estricto rigor jurídico está facultado para adquirir tales propiedades o mejoras. Mientras esto se produce, es obvio que el particular deba respetar todas las normas del Código de Recursos Naturales Renovables cuya violación implica la imposición de las sanciones pertinentes.

6. Además INDERENA, de acuerdo con el Decreto Ley 2811 de 1974, puede prescribir limitaciones al ejercicio de la propiedad privada para el cumplimiento de la finalidad del indicado Estatuto.

En los anteriores términos se absuelve la consulta formulada por el Señor Ministro de Agricultura.

TRANSCRIBASE

JAIME BETANCUR CUARTAS
Presidente de la Sala

OSWALDO ABELLO NOGUERA

HUMBERTO MORA OSEJO

JAIME PAREDES TAMAYO

CLARA STELLA RAMOS
Secretaria