C O N S E J O D E E S T A D O

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Bogotá, D. C., septiembre veintinueve (29) de dos mil cinco (2005)

Radicación N°. 1.680
Referencia: Titularidad de Bienes de Propiedad Privada y Patrimoniales de Entidades Públicas, adquiridos para las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

---

La señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial SANDRA SUAREZ PEREZ, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2.003, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es la encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y por consiguiente la competente para adelantar, por negociación directa o expropiación, la adquisición de bienes de propiedad particular y de entidades públicas, para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con recursos del presupuesto del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, y en algunos casos con recursos de este Fondo y del presupuesto de la Unidad de Parques, formula consulta a la Sala con el fin de obtener concepto acerca de la entidad que debe figurar como titular de los bienes adquiridos., en los siguientes términos:

> *" 1. Teniendo en cuenta que el Decreto – Ley 216 de 2.003, le asigna a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales la función de adquirir para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por negociación directa o expropiación, los bienes de propiedad privada y los*

patrimoniales de las entidades públicas, quien debe figurar como titular de los bienes adquiridos?

2. ¿Si los artículos 87 y siguientes de la ley 99 de 1.993, no le asignan al FONAM, la función de adquirir los inmuebles a que se hace referencia el interrogante anterior, es viable que figure el Fondo (sistema especial de manejo de cuentas) como titular de dichos bienes por el hecho de apoyar financieramente a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales para adquirirlos?

ANTECEDENTES:

La Señora Ministra afirma que como resultado del informe definitivo de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República en la vigencia fiscal de 2.003, a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se suscribió el Plan de Mejoramiento contentivo de los hallazgos de orden administrativo que requieren ser subsanados, entre los cuales se encuentran los relacionados con aquellos inmuebles ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los cuales fueron adquiridos a particulares mediante negociación directa y voluntaria por parte de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en nombre de la Nación – Ministerio del Medio Ambiente, durante los años 1.997 y 1.998, con cargo a los recursos del Fondo Nacional Ambiental- FONAM, y en otros casos de manera integrada con recursos del FONAM y del presupuesto del Gobierno Nacional – Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Las escrituras públicas se suscribieron a nombre de la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en ese mismo sentido fueron registradas en los correspondientes folios de matrículas.

La Contraloría General de la República en su informe de auditoría consideró que no hay correspondencia entre los estados contables del FONAM, pues los gastos para adquisición de los inmuebles aparecen registrados en los estados contables del FONAM – Subcuenta de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, mientras que en las escrituras públicas y en los folios de matricula inmobiliaria, la titularidad de los inmuebles figura a nombre de la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, situación, que en concepto de la Contraloria, debe subsanarse de manera que los inmuebles adquiridos con presupuesto del FONAM deben figurar a nombre de dicho fondo.

CONSIDERACIONES

Para resolver la consulta la Sala debe analizar con detenimiento, los fundamentos jurídicos y administrativos de los siguientes puntos:

1. SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

1.1. Evolución normativa

La primera aproximación al tema parece surgir de la ley 200 de 1.936 (art. 2° y concordantes), en atención a que el Estado encontró necesario regular el régimen de aquellos predios rústicos, no poseídos por formas particulares, que presumió baldíos y que por tratarse de zonas inexplotadas las consideró susceptibles de especial protección para la conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

En desarrollo de este concepto, la ley 2ª del 17 de enero de 1.959 *"Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables"*, define en su artículo 13, lo que debe entenderse por Parques Nacionales Naturales:

> *"Ley 2ª de 1.959 Art. 13.- Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, decláranse "Parques Nacionales Naturales", aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales* ***quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras****, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera y agrícola, distintas a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.*
>
> *Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.*
>
> *PARÁGRAFO: Los nevados y las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales". El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a solicitud del Ministerio de Agricultura, establecerá los límites de estas áreas circundantes y elaborará los planos respectivos, así como los de los otros Parques Nacionales Naturales que decrete el Gobierno Nacional en obedecimiento a la presente ley".*

Sobre la afectación de las zonas o predios declarados como Parques Nacionales Naturales, dispuso el artículo 14 de la misma ley:

> *"Ley 2ª de 1.959 Art. 14.- Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales". El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan".*

Con el fin de garantizar la conservación in situ de muestras representativas de la diversidad biológica, ecosisgémica y paisajística de Colombia, a través de la administración, manejo y ordenamiento de los Parques Nacionales y promover un sistema nacional de áreas protegidas que congregue el trabajo coordinado de otras iniciativas complementarias de conservación existentes en el país, el Gobierno Nacional expidió el decreto ley Número 2811 de 1.974 *"Código Nacional*

de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", cuyos artículos 327 y siguientes definieron el Sistema de Parques Nacionales Naturales, sus objetivos y sus medios de protección así:

"Dto. Ley N°2811 de 1.974

CAPITULO V

DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES

Sección I

Integración y Objetivos

Art. 327.- Se denomina Sistema de Parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas se reserva y declara comprendido en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.

Art. 328.- Las finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales son:

a)Conservar los valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos para que permanezcan sin deterioro
b)La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción y para:
1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental.
2. Mantener la diversidad biológica;
3. Asegurar la estabilidad ecológica y
c)La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad

Art. 329.- El Sistema de Parques Nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas:

A) Parque Nacional: Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales, de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;
B) Reserva natural: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea y está destinada a la conservación y estudio de sus riquezas naturales.
C) Área natural única: Área que por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro
D) Santuario de Flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional
E) Santuario de Fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres para conservar recursos genéticos de la fauna nacional

F) Vía Parque: Faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento

Art. 330.- De acuerdo con las condiciones de cada área del Sistema de Parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia, para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana.

En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio".

La Sección Segunda del decreto ley 2811/74, artículos 331 a 333, se refiere al tema *"De la administración y del uso"*, es decir, de las actividades que se permiten en el Sistema de Parques, que en esencia son de conservación, de investigación, de educación, de recreación , cultural , de recuperación y control, para lo cual, según la Sección III del mismo decreto ley *"corresponde a la administración reservar y alindar las áreas del sistema de parques nacionales aunque hayan sido previamente reservadas para otros fines"*, así como" *también compete a la administración ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema"* (dto. ley 2811 de 1.974 Art. 334)

En relación con las facultades de administración de los inmuebles que integran el Sistema de Parques Nacionales , es importante tener en cuenta el enunciado del artículo 335 del precitado decreto ley 2811, que a la letra dice:

"Dto. Ley 2811/74 Art.335.- Cuando sea necesario incorporar tierras o mejoras de propiedad privada al Sistema de Parques Nacionales se podrá decretar su expropiación conforme a la ley".

El decreto número 0622 del 13 de marzo de 1.977, reglamentario del *"Dto. Ley N°2811 de 1.974, CAPITULO V, DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES"*, precisa en su artículo segundo que el conjunto de áreas a que se refiere el artículo 329 del decreto ley reglamentado, se denominará ***"Sistema de Parques Nacionales Naturales",*** asignándole al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) la facultad de reservar y alindar las diferentes áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, teniendo en cuenta que la reserva y delimitación de un área del sistema se efectuará especificando la categoría correspondiente, según se cumplan los términos de las definiciones contenidas en el artículo 329 del decreto ley 2811 de 1.974 y una o más de las finalidades contempladas en el artículo 328 ibídem. (dto. regl. 0622/77 Arts.7 y 8).

El artículo 9° del mencionado decreto reglamentario 0622, insiste en lo dispuesto por el artículo 14 de la ley 2ª de 1.959 y expresamente dice:

"D.R.0622/77 Art. 9.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 2ª de 1.959, las zonas establecidas como parques nacionales naturales son de utilidad pública y de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 letra d) del decreto número 133 de 1.976 el Inderena podrá adelantar la expropiación de las tierras o mejoras particulares que en ellas existan.

En cada caso y cuando los interesados no accedieren a vender voluntariamente las tierras y mejoras que se requieran para el debido desarrollo de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la junta directiva del Inderena ordenará adelantar el correspondiente proceso de expropiación con sujeción a las normas legales vigentes en la materia. La providencia que en tal sentido profiera la junta directiva del Inderena requerirá el voto favorable del Ministerio de Agricultura..."

Asimismo, dispone el artículo 11 del citado decreto reglamentario, que *"en las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la ley 2 de 1.959".*

El decreto ley N° 133 de 1.976 *"por el cual se reestructura el sector agropecuario"*, al describir las funciones del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA-, dispone lo siguiente:

"Decreto Ley N°. 133 de 1.976:

(...)

Art.38.- El instituto tendrá las siguientes funciones:

(...)

b) Declarar, alinderar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar.

d)Sin perjuicio de las funciones que corresponden al Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y adecuación de tierras, HIMAT, adelantar las labores de ordenación de cuencas hidrográficas encaminadas a su desarrollo integral, con el fin de obtener los beneficios de la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

f)Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para el cumplimiento de los fines previstos en los literales b) y d) de este artículo.

1.2. El Sistema de Parques Nacionales a partir de la ley 99 de 1.993

La ley 99 de 1.993, "*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*", al considerar las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, dispuso en el Artículo 5 numeral 27, que a éste compete la facultad de adquirir para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley.

El artículo 107 de la ley en mención, establece que para el procedimiento de negociación directa o voluntaria y para el procedimiento de expropiación, se aplicarán las prescripciones contempladas en las normas vigentes sobre reforma agraria para predios rurales y sobre reforma urbana para predios urbanos.

El mismo artículo 107 de la ley 99 de 1.993 dispone que **es motivo de utilidad pública** y de interés social, para la adquisición por negociación directa o por expropiación de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público y demás derechos que estuvieren considerados sobre esos mismos bienes, **la declaración y alinderamiento de las áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales;** asimismo el artículo 10 de la ley 99 de 1.993, relacionado con *"La estructura del Ministerio del Medio Ambiente"* estatuyó que el Ministerio contaría con una Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo que llevó al gobierno a expedir el decreto 2915 de 1.994 por el cual se organizó dicha Unidad, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la ley 489 de 1998.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, fue definida en el artículo primero del citado decreto 2915 de 1.994, como una dependencia especial de carácter operativo, técnico y ejecutor; encargada del manejo y administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con atribuciones para adquirir mediante negociación directa y voluntaria o por expropiación de propiedad privada y patrimonial pública, áreas al interior y necesarias para integrar el sistema, atribuyéndole además todas las funciones previstas en el decreto 2811 de 1.974 y decreto 622 de 1.977, con excepción de la declaratoria , reserva y alinderamiento de las áreas protegidas y el otorgamiento de licencias ambientales, funciones que fueron reservadas al Ministerio del Medio Ambiente .

Específicamente el artículo 2° numeral 5° del decreto 2915 de 1.994, consagra como una función de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, coordinar con el Ministerio del Medio Ambiente los procesos para **adquirir en nombre de la Nación**, los bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se encuentren en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los referentes a la **expropiación** por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley;

Para desarrollar esta función el Ministro del Medio Ambiente expidió la Resolución No. 935 del 29 de agosto de 1996 por la cual se delega en el Director General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales. Naturales la función de adquirir en nombre de la Nación, para el Sistema de Parques Nacionales Naturales mediante negociación directa o por expropiación, los bienes rurales o urbanos de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos que estuvieren constituidos sobre los mencionados bienes que se encuentren dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales o en su zona amortiguadora.

La misma resolución N°. 935, en su artículo 2° ordena al Director General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales expedir los reglamentos necesarios, en los cuales se establezca el procedimiento de adquisición por enajenación directa o por expropiación, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 107 de la ley 99 de 1.993.

El decreto N°. 216 del 3 de febrero de 2.003 por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reiteró en su artículo 19 lo concerniente a la naturaleza y funciones de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN.

Específicamente dispone:

> *"Decreto 216 de 2.003 Art. 19.- La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN tendrá las siguientes funciones:*
>
> *1. Proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP.*
>
> *2. Contribuir a la conformación y consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas.*
>
> *3. Coordinar el proceso para reservar y alinderar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y elaborar los estudios técnicos y científicos necesarios.*
>
> *6. Adquirir para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por negociación directa o expropiación, los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos e imponer las servidumbres a que haya lugar.*
>
> *10. Velar por la elaboración y mantenimiento del registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.*
>
> *11. Desarrollar las funciones contenidas en el decreto ley 2811 de 1974, el decreto 622 de 1977 y en la ley 99 de 1993 en cuanto a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, salvo las referentes a licencias ambientales, reservación, alinderación y declaratoria de las mismas."*

Es decir , que reiterando lo dispuesto por el decreto 2915 de 1.994, el decreto 216 de 2.003 dispuso que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es la **autoridad competente para el manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales**; para lo cual debe lograr la protección, conservación, perpetuación y mantenimiento de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, y por lo tanto, adquirir o expropiar, los bienes de propiedad privada o los patrimoniales de las entidades de derecho público que se encuentre ubicados dentro de dichas áreas o en su zona amortiguadora.

Para el cumplimiento de sus funciones el artículo 20 del decreto ley 216 de 2.003, dispuso que los recursos de la Unidad estarían integrados, entre otros rubros, por los siguientes:

"Decreto Ley 216 de 2.003. Art. 20.-Recursos. Los recursos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales estarán conformados por:
(...)

5. Los bienes muebles e inmuebles que a la fecha son administrados por la unidad, los que adquiera a cualquier título y los demás que le sean transferidos o asignados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por otras entidades de derecho público o privado, nacionales o internacionales.

8. ***Los recursos que el Fondo Nacional Ambiental, Fonam, o cualquier otro fondo destine para la consolidación de las áreas del sistema de parques nacionales naturales.***

Parágrafo 2°. El Sistema de Parques Nacionales Naturales en materia patrimonial estará conformado por todos los bienes tangibles e intangibles, muebles e inmuebles que administre o sobre los cuales ejerza derecho de dominio." (Negrilla fuera de texto).

1.3. Naturaleza jurídica de los bienes que integran El Sistema de Parques Nacionales Naturales:

El fundamento Constitucional sobre la naturaleza jurídica de los bienes que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, se enmarca en los artículos 63 y 102 de la Constitución Política, que a la letra dicen:

"Constitución Política:

Artículo 63: Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 102: El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación".

El texto de los artículos constitucionales mencionados y su análisis concordado con los desarrollos normativos contenidos en las disposiciones estudiadas de la ley 2ª de 1.959, el decreto ley 2811 de 1.974 , el decreto reglamentario 0622 de 1.977, la ley 99 de 1.993, el decreto 2915 de 1.994 y el decreto 216 de 2.003, permiten concluir que efectivamente las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, hacen parte de los denominados bienes públicos no patrimoniales, cuyo titular es la nación.

En efecto el artículo 63 identifica los parques naturales como una categoría de bienes públicos diferente a los bienes de uso público, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico, aunque atribuye a todos ellos las mismas propiedades jurídicas de ser inembargables,

inalienables e imprescriptibles, lo que los incluye en la categoría de bienes no patrimoniales, por lo menos mientras mantengan su naturaleza originaria.

La identificación de los bienes que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como públicos y a la vez como no patrimoniales, permite que las autoridades puedan adoptar, dentro del marco de su competencia, decisiones acordes con la especial naturaleza de estos bienes; así por ejemplo, el legislador ha establecido que **es motivo de utilidad pública** y de interés social, para la adquisición por negociación directa o por expropiación de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público y demás derechos que estuvieren considerados sobre esos mismos bienes, **la declaración y alinderamiento de las áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales.** (artículo 107 de la ley 99 de 1.993).

2. NATURALEZA DE LOS FONDOS ESPECIALES

Sobre la forma como ha venido evolucionando el concepto de fondos financieros, afirma el profesor Alonso Miranda Talero[1]:

> *"FONDOS FINANCIEROS*
> *Son unidades independientes, sin personería jurídica, y en esto se distinguen de los institutos descentralizados que cuentan con patrimonio y personería independientes del Estado. Tanto los fondos como los institutos han venidos multiplicándose geométricamente a merced de los sucesivos caprichos de sus creadores, sin orden ni concierto y con evidente menoscabo del orden contable y de la austeridad del gasto".*

A renglón seguido, anota el autor:

> *"Como en el caso de las destinaciones especiales, proscritas en la generalidad de los países ordenados, los fondos tienen como finalidad inmediata la atención de algún servicio específico, o la construcción de una obra para la que se teme, con o sin fundamento, que no van a alcanzar los recursos, pues van a destinarse a otro gasto".*

Al declarar la exequibilidad del artículo 30 del decreto 111 de 1.996, por considerar que dicha norma no violaba los artículos 150 numerales 11 y 12 sobre alcances de la facultad legislativa en materia impositiva, ni el artículo 359 sobre prohibición de establecer rentas específicas, salvo las excepciones allí consideradas, la Corte Constitucional, en sentencia C-009 de 2.002, formula la siguiente apreciación sobre el tema de los fondos:

Dice la Corte Constitucional:

> *"(...)*
> *10. El artículo 30 del Decreto 111 de 1996 corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley 225 de 1995, entre otras medidas, ajusta la clasificación presupuestal de los ingresos e introduce la figura de los fondos especiales con el fin de caracterizar recursos que no se enmarcaban dentro de la*

[1] "El Derecho de las Finanzas Públicas", segunda edición pgs340 y siguientes.

clasificación de las rentas que operaba en el momento de su aprobación.[2] *Tal propósito del legislador se plasma en el artículo 1° de la Ley 225 de 1995, el cual introduce la figura de los fondos especiales en la estructura del presupuesto de rentas y recursos de capital.*[3]

11. Por su parte, el artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

12. Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja,[4] *principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: "Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación". Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.*

13. La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contiene ella una renta determinada, de carácter tributario".[5]

---

[2] Esta circunstancia fue considerada tanto en la elaboración como en la aprobación del correspondiente proyecto de ley. Sobre el particular, en la exposición de motivos se dijo: "El ajuste en la clasificación presupuestal de la vigencia tiene como fin ubicar adecuadamente en el presupuesto general de la nación recursos como los fondos sin personería jurídica, las rentas para el sector justicia consagradas en las Leyes 55 de 1985, 6ª de 1992 y 66 de 1993, los recursos provenientes de la utilización de las plantas térmicas temporalmente en poder de la Nación y en general algunos recursos que no son ingresos corrientes, recursos de capital ni se enmarcan dentro de la definición de contribuciones parafiscales". Gaceta del Congreso No. 242 de 1995, pág. 8

[3] El artículo 1° de la Ley 225 de 1995 está compilado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el cual señala: "El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (...)". Para efectos de este proceso, de la norma trascrita interesa resaltar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto hace la distinción entre ingresos corrientes de la Nación y fondos especiales.

[4] De acuerdo con los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional no están comprendidos dentro del principio de unidad de caja.

[5] En la sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón se dijo: "En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales".

Ahora bien, corresponde a la Sala determinar cual es el efecto de otorgar personería jurídica a ciertos fondos especiales; si ello autoriza para seguir asimilándolos a establecimientos públicos[6] no obstante la derogatoria expresa del artículo 2° del decreto 3130 de 1.968, por el artículo 121 de la ley 489 de 1.998; más aún, si se tiene en cuenta que en la descripción de entidades descentralizadas efectuada por esta última ley, no hay calificación ni asimilación estructural alguna para los fondos.

Como en su momento lo afirmó la Corte Constitucional, y ahora lo reitera la Sala, el *artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.*

Sin embargo, como se muestra en el cuadro enunciativo que se presenta a continuación, la práctica legislativa y administrativa, anterior y posterior a la ley 489 de 1.998, permite identificar por lo menos cuatro tipos diferentes de fondos; algunos ya sin vigencia: Fondos con personería jurídica asimilados a establecimientos públicos; fondos con personería jurídica asimilados a entidades de diversa naturaleza; fondos con personería jurídica concebidos como instrumentos financieros y fondos sin personería jurídica concebidos como cuentas especiales.

Fondos con personería jurídica, asimilados a establecimientos públicos:
Fondo Nacional del Ahorro (Dto. Ley 3118 de 1968)
Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia (ley 23/91)
Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación (ley 30/86)
Fondo Aeronáutico Nacional (Dto. 3140/68)
Fondo Vial Nacional (ley 64/67)
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Dto. 2132/92)
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Dto. Ex. 2241/86)

---

[6] Decreto 3130 de 1.968 Art.2°: De los fondos: Los fondos son un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación y cuya administración se hace en los términos en este reseñados.
Cuando a dichas características se sume la personería jurídica, las entidades existentes y las que se creen conforme a la ley, lleven o no la mención concreta de fondos rotatorios, son establecimientos públicos".
En idénticos términos se expresa el Art. 254 del decreto 1222 de 1.986 o Código de Régimen departamental, que a la letra dice:" Los fondos son un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación y cuya administración se hace en los términos en este reseñados.
Cuando a dichas características se quiera sumar la personería jurídica, los fondos, lleven o no la mención concreta de rotatorios, son establecimientos públicos, que se regirán por las normas del presente estatuto aplicables a esta clase de entidades".
Hay que observar que esa especial naturaleza como establecimiento público se debe atribuir a todos los fondos creados durante la vigencia y bajo el marco del artículo 2° del decreto 3130 de 1.968. Por ejemplo. El fondo de garantías de instituciones financieras creado por la ley 117 de 1.985; el fondo de inversiones para el desarrollo regional de la Costa Atlántica creado por la ley 76 de 1.985, fondos educativos regionales ley 12 de 1.986- art.108 dto. 1222 de 1.986

Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (Dto. 2361 de 1954)

Fondos con personería jurídica, asimilados a entidades de diversa naturaleza:
Fondo Social Ferroviario concebido como asociación mixta (Art. 6° dto. ley 130/76)
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, persona jurídica autónoma, regida por el derecho público, de naturaleza única (Dto. 3118/68)
Fondo Nacional del Ahorro, empresa industrial y comercial del Estado, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial (ley 432/98)
Fondo de Protección Solidaria – SOLDICOM-, ente privado, sin ánimo de lucro con recursos de naturaleza mixta (ley 26/89)

Fondos con personería jurídica, concebidos como instrumentos financieros:
Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, FOREC, entidad de naturaleza especial del orden nacional, con autonomía patrimonial y financiera, pero sin estructura administrativa propia (Dto. 197/99)
Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, FOGACOOP, persona jurídica de naturaleza única, organizado como entidad financiera vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ley 454 de 1998)
Fondo Nacional Ambiental, sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con personería jurídica, sin estructura administrativa, ni planta de personal (Ley 90 de 1993)

Fondos sin personería jurídica, concebidos como cuenta especial:
Fondo de Solidaridad y Garantía, como cuenta especial de la Nación adscrita al Ministerio de Salud, que se maneja como encargo fiduciario, sin personería jurídica, ni planta de personal propia (Art. 218 ley 100/93)
Fondos de Inversiones para el Desarrollo Regional, para ejecución, con sus recursos, de proyectos por parte de entidades del orden nacional, departamental y municipal (ley 76 de 1985).
Fondo Nacional Hospitalario, no es entidad descentralizada ni tiene personería jurídica, aunque posee un sistema especial de administración (dto.1935 de 1973)
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial y rentística, sin personería jurídica y cuyos recursos son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta en la cual el estado tiene más del 90% del capital (ley 91/89)
Fondo Agropecuario de Garantías, es una cuenta especial, administrada por FINAGRO (ley 345/96)
Fondo Especial de Becas del Ministerio de Minas y Energía, es una cuenta especial para el manejo de recursos establecidos por el dto. ley 1056/63, la ley 10/62 y el dto. Ley 2655/88 (dto. 483/90)
Fondo de Riesgos Profesionales, cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Solidaridad Social) con administración fiduciaria de sus recursos (Dto. ley 1295/94)
Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos como una cuenta especial para incorporar al presupuesto del ente territorial, las transferencias que deben hacerle las empresas prestadoras de servicios públicos (ley 142/94)

Fondo de Promoción Turística, administrado por el sector privado previa celebración de un contrato de administración con el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Económico hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (ley 300/96).

La diversidad existente de Fondos se debe a que, de conformidad con la clase de recursos que maneja y la destinación de los mismos, el legislador en el acto de creación o reorganización, determina la naturaleza específica de cada fondo, su forma de administración y demás atributos inherentes a su existencia y funcionamiento.

3. FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM

Creado por la ley 90 de 1.993 y reglamentado mediante el decreto 1602 del 5 de septiembre de 1.996, posteriormente derogado por el decreto 4317 de 2.004, ambos expedidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 89 de la ley 99 de 1.993, el Fondo Nacional Ambiental - FONAM, es un sistema especial de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa, ni planta de personal, con jurisdicción en todo el territorio nacional, que cuenta para su operación con los recursos humanos, físicos y técnicos del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

La dirección y administración del FONAM está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete, observando que el Ministro es el representante legal y ordenador del gasto del FONAM.

Desde su creación, **El FONAM se concibió como un instrumento financiero de apoyo a las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables**, para lo cual, según las normas que lo regulan, debe servir como instrumento para estimular la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales con responsabilidades en estas materias. (Ley 99 de 1.993 Art. 88).

Esta especial naturaleza del Fondo, que se identifica como un instrumento financiero, contrasta con la asimilación de los fondos con personería jurídica a establecimientos públicos contenida en el decreto 3130 de 1.968 derogado expresamente por el artículo 121 de la ley 489 de 1.998; pero participa de la concepción genérica de los fondos como instrumentos financieros, contenida en el Decreto Orgánico del Presupuesto Nacional 111 de 1.996 artículo 30.

El FONAM tiene como objetivo financiar la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social para el fortalecimiento de la gestión ambiental, conservación, preservación,

protección, mejoramiento y recuperación del medio ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales renovables y de desarrollo sostenible.

Para ello el parágrafo del artículo 88 de la ley 90 de 1.993, dispone:

> *"El FONAM tendrá una subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales. El Ministro del Medio Ambiente podrá delegar en el Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales la función de ordenador del gasto de esta subcuenta".*

En desarrollo de este concepto, el también parágrafo del artículo 4° del decreto 4317 de 2.004 estatuye que "*los recursos del FONAM se manejarán mediante un sistema de subcuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con contabilidad separada".*

Dentro de este orden de ideas el articulo 5° del precitado decreto identifica las subcuentas de la línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental y el artículo 6° ibídem identifica las subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica, cuya primera subcuenta es la del Sistema de Parques Nacionales Naturales, descrita así:

> *"Decreto 4317 de 2.004.Art. 5.- Subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica:*
> *1.**Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales**. Esta subcuenta está integrada por los recursos provenientes de la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y ecoturismo, así como del producto de concesiones en dichas áreas.*
> *Con cargo a esta subcuenta, se financiarán los gastos e inversiones requeridas para la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (...)."*

La Contraloría General de la República considera que como el FONAM es un fondo con personería jurídica, debe ser asimilado a un Establecimiento Público, no obstante carecer de estructura administrativa y planta de personal, y por tanto debe ser el titular de los predios adquiridos con sus recursos.

La Sala ratifica que a partir de la derogatoria del Decreto 3130 de 1.968 por la ley 489 de 1.998 y en consideración a la regulación normativa específica relacionada con la naturaleza y funciones del FONAM, no es de recibo la asimilación que pretende la Contraloría General de la República. Ya se ha establecido que el FONAM fue concebido y creado como un instrumento financiero de apoyo a la política ambiental, cuya única finalidad es la de servir de soporte económico para otras actividades, en este caso para las asumidas por el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Si la razón de ser del FONAM, es la de servir como sistema especial de cuentas del Ministerio, como lo dice expresamente el artículo primero del decreto 4317 de 2.004, y sus recursos se manejan mediante subcuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con contabilidad separada, como expresamente lo dispone el parágrafo del artículo 4° del mismo decreto, es apenas lógico que en los estados contables del FONAM, en la subcuenta respectiva, aparezcan registrados los movimientos contables correspondientes a la adquisición voluntaria o por expropiación de bienes que son adquiridos por el Ministerio a nombre de la Nación, para ser incorporados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sin que ello signifique incongruencia alguna.

CONCLUSIONES

La normatividad analizada permite llegar a las siguientes conclusiones generales iniciales:

1. Entre las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el artículo 5° numeral 27 de la ley 99 de 1.993 establece la de adquirir para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidos por la ley;
2. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es la autoridad competente para el manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales;
3. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), la función de adquirir en nombre de la Nación, para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, mediante negociación directa o por expropiación, los bienes rurales o urbanos de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos que estuvieren constituidos sobre los mencionados bienes que se encuentren dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales o en su zona amortiguadora.
4. Los recursos de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales estarán conformados por los bienes muebles e inmuebles que a la fecha son administrados por la unidad, los que adquiera a cualquier título y los demás que le sean transferidos o asignados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por otras entidades de derecho público o privado, nacionales o internacionales; así como los recursos *que el Fondo Nacional Ambiental, Fonam, o cualquier otro fondo destine para la consolidación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

5. Lo anterior significa que efectivamente la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales cuenta con los recursos del FONAM para adquisición de predios a nombre de la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con cargo a la subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales que hace parte de las subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

LA SALA RESPONDE

Teniendo en cuenta que el FONAM es concebido como un instrumento de carácter financiero y de apoyo bajo el esquema de un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sólo la Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales debe figurar como titular de los bienes adquiridos a través de esta Unidad, con recursos provenientes total o parcialmente de la correspondiente subcuenta del FONAM, con el fin de ser incorporados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Transcríbase a la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GUSTAVO E. APONTE SANTOS
Presidente de la Sala

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO **FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE**

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

MARIA AMANDA BELTRAN G.
Secretaria (e)