

OAJ

Bogotá D.C.

Señor:

MANUEL ALEJANDRO GARZÓN CORREA
COMISION INTERECLESIAL DE JUSTICIA Y PAZ
Calle 61 A No. 17-26
Bogotá D.C.

TEMA: Concepto Jurídico /Declaratoria de Reservas Naturales de la Sociedad Civil en Territorios Colectivos de Grupos Étnicos/Titularidad del derecho del propiedad como presupuestos de registro de Reservas Naturales de la Sociedad Civil/Tierras de comunidades negras y reservas naturales de la sociedad civil.

FUENTES FORMALES: Decreto 1996 de 1999/Decreto 2372 de 2010.
E-JUR-256-2012.

Respetado señor:

Atendiendo a la consulta presentada por usted, me permito dar respuesta a sus interrogantes, teniendo en cuenta que conforme a lo establecido en el numeral 8 del artículo 10 del Decreto Ley 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia, atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos jurídicos de competencia del organismo dentro del marco legal que orienta la función pública, en los siguientes términos:

1. Los territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras e indígenas como Tierras de las Comunidades Negras o como Resguardos Indígenas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y en consecuencia no pueden obtener certificados de libertad y tradición, ¿es posible constituir Zonas de Reserva Natural de la Sociedad Civil al interior de dichos territorios?

Respuesta:

En primer lugar, es necesario mencionar que las reservas naturales de la sociedad civil se consideran como 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 la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación

de largo plazo. De esta manera corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil. (Artículo 109 Ley 99 de 1993 en concordancia con artículo 17 del Decreto 2372 de 2010). La ley excluye expresamente de la posibilidad de declarar bajo esta categoría de protección, a las áreas que se dedican a la explotación industrial maderera.

El Decreto 1996 de 1999 que reglamenta el tema prevé: *"las Reservas Naturales de la Sociedad Civil tendrán como objetivo 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."* (Llamado fuera de texto).

Ahora, la Reserva Natural de la Sociedad Civil como categoría de área protegida privada, deberá obtener el Registro Único solicitado de manera voluntaria por parte del propietario o por intermedio de una organización sin ánimo de lucro ante Parques Nacionales Naturales, para apuntar a los objetivos previstos por la norma, tales como la conservación, la preservación, la regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas, igualmente se contempla la posibilidad de que tales áreas se dediquen a una serie de usos y actividades (num 4 art. 4 Decreto 1996 de 1999).

A su vez, conforme a los artículos 11, 12, 13 y 14 *ibidem*, los titulares de las Reservas Naturales debidamente registradas podrán ejercer derechos de participación en los procesos de planeación de programas de desarrollo, consentimiento previo para la ejecución de inversiones públicas que los afecten y derecho a incentivos. Así mismo, están obligados a dar cumplimiento a las disposiciones sobre conservación, protección ambiental y manejo de los recursos naturales.

Se hace necesario precisar que el registro único por parte de Parques Nacionales Naturales, es un reconocimiento a la estrategia de conservación de carácter privado que genera representatividad ambiental, así las cosas el acto administrativo de registro de la reserva es la expresión del reconocimiento de los aportes del área a objetivos de conservación dentro de las características propias de la muestra del ecosistema del predio sometido voluntariamente a registro, bajo el principio de sustentabilidad de los recursos naturales.

En lo que concierne a los territorios colectivos, de una parte se advierte que la Ley 70 de 1993¹, señala que el Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y que los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras". (art.4)

¹ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

una parte del territorio colectivo para labores de conservación bajo la figura de reserva natural de la sociedad civil.

Es importante señalar, que los objetivos de la declaratoria de una reserva natural de la sociedad civil deberán resultar compatibles con los usos que al realizar el ordenamiento de los territorios colectivos tanto indígenas como afrocolombianos se hayan definido por la comunidad.

Téngase en cuenta que tales comunidades tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (art. 7 Ley 21 de 1991).

Así las cosas, la manifestación de voluntad de propietarios de tierras colectivas también puede ser reconocida por la Administración como una estrategia de conservación que genera representatividad ambiental siempre y cuando se den los presupuestos previstos en las normas que regulan dicha categoría de área protegida privada y se de cumplimiento a las disposiciones sobre conservación, protección ambiental y manejo de los recursos naturales.

Ahora bien, respecto al impedimento planteado por usted, referente a la imposibilidad de obtener certificados de libertad y tradición de territorios colectivos teniendo en cuenta el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables previstos por el artículo 63 de nuestra Constitución Política para esta clase de territorios, resulta importante aclarar que las resoluciones de adjudicación que profiere el Estado a efectos de titular los respectivos territorios, deben ser objeto del respectivo registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, siendo obligación del registrador, expedir el correspondiente certificado de libertad y tradición, o el documento que haga sus veces cuando sea solicitado. En este sentido, la existencia de un certificado de tradición y libertad o su documento equivalente no desvirtúa las prerrogativas que la Constitución Política otorga como garantía de protección a tales propiedades colectivas instituidas a favor de grupos étnicos.

Sobre este último tema téngase en cuenta que de conformidad con el Decreto 1250 de 1970, Estatuto Registral, están sujetos a registro todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, y las oficinas de registro expedirán certificados sobre la situación jurídica de los bienes sometidos a registro, mediante la reproducción fiel y total de las inscripciones respectivas (art. 2 y 54)

2. Las propiedades colectivas fueron adjudicadas mediante resoluciones expedidas por el antiguo INCORA, actual INCODER, ¿El requisito de allegar copia del certificado de libertad y tradición para constituir una ZRNSC podría ser suplido por la resolución del INCORA o del INCODER que adjudica una Propiedad Colectiva?



Libertad y Orden
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Igualmente dispone que la propiedad colectiva debe ser ejercida de conformidad con lo señalado por el artículo 58 de la Constitución Política, es decir, bajo la inherente función ecológica, teniendo como obligación la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.²

Por su parte, el Decreto 2164 de 1995³ señala que se constituirán resguardos a las comunidades indígenas que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio.

Prevé dicho artículo:

“Artículo 25. Obligaciones Constitucionales legales. Los resguardos indígenas quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad.

Así mismo, con arreglo a dichos usos, costumbres y cultura, quedan sometidos a todas las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente”. (Llamado fuera de texto).

Conforme a lo anterior, la categoría de la Reserva Natural de la Sociedad Civil permite que de manera libre y voluntaria el propietario de un predio destine la totalidad o parte del mismo a actividades de conservación. Nada impide para que la propiedad colectiva, que también resulta ser una forma de propiedad, sólo que ostenta unas prerrogativas constitucionales específicas atendiendo al fin de proteger el territorio como forma para mantener la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y negras, pueda destinarse a constituir una Reserva Natural de la Sociedad Civil.

En efecto, los supuestos de la normas que reglamentan la constitución y la reglamentación de tal categoría de área protegida ya vistas, dan cabida para que los Consejos Comunitarios, en el caso de las tierras de las comunidades negras y los Cabildos o Autoridades Tradicionales, para los Resguardos, en representación de la respectiva comunidad y acreditando la voluntad de la misma, puedan designar

² Artículo 20. Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.

Artículo 21. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción. (Llamado fuera de texto).

³ “Por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.”

Respuesta

Como ya se mencionó, las resoluciones de adjudicación a través de las cuales se titulan los respectivos territorios a las comunidades negras e indígenas, son objeto del respectivo registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, siendo obligación del Registrador, expedir el correspondiente certificado de libertad y tradición o el documento que haga sus veces cuando sea solicitado.

Ahora bien, cuando el Decreto 1996 de 1999 dispone que a la solicitud de registro deberá acompañarse entre otros documentos, copia del certificado de libertad y tradición del predio a registrar, el mismo es para constatar la titularidad de la propiedad en relación al predio que se quiere destinar a cumplir objetivos de conservación. En este sentido, se tendría que la resolución de adjudicación de territorios colectivos permite verificar la existencia del título colectivo a favor de un Consejo Comunitario o Comunidad indígena particular, esto es, la existencia de la respectiva propiedad colectiva y su beneficiario, de este modo, la respectiva resolución de adjudicación de la autoridad competente, podría allegarse al trámite de registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil.

3. Los Consejos Comunitarios se encargan de asignar y delimitar familiar, individual o comunitariamente los predios que hacen parte del Título Colectivo, ¿El requisito de allegar copia del certificado de libertad y tradición para constituir una ZRNSC podría ser suplido por una certificación del Consejo respectivo en la que se manifieste que la persona que desea registrar su parcela como ZRNSC efectivamente es habitante ancestral del territorio y se encuentra asentado en el bien inmueble que desea constituir en todo o en parte como ZRNSC?

Respuesta

El Consejo Comunitario resulta ser una persona jurídica que ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad. Lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario.⁴

Dentro de las funciones de la Asamblea General, que resulta ser la máxima autoridad del Consejo Comunitario, conformada por las personas reconocidas por éste, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno, se encuentra la de aprobar el reglamento de usos y trasposos del usufructo de las tierras asignadas a los individuos o a las familias de acuerdo con el sistema de derecho propio de la comunidad. (Art. 4 y Art. 6 num 4 Decreto 1745 de 1995).

En este sentido, y en forma concordante con lo anterior, le corresponde la Junta del Consejo Comunitario, como autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad, delimitar y

⁴ Artículo 3 Decreto 1745 de 1995

asignar en usufructo áreas de uso y aprovechamiento individual, familiar y comunitario en el territorio titulado colectivamente, reconociendo las que han venido ocupando tradicionalmente y con base en el reglamento que expida la Asamblea General del Consejo Comunitario (Art. 7 y Art 10 num 6 ibídem).

De conformidad con lo anterior, y sin que esto implique que no deba allegarse el respectivo certificado de registro o tradición o la Resolución de adjudicación de la autoridad competente, se tiene que corresponde a la Asamblea General del Consejo Comunitario, determinar si parte del territorio colectivo se destinará a la constitución o no de reservas naturales y a la Junta del Consejo Comunitario delimitar la respectiva área.

Es importante aclarar, que el hecho de que a un individuo miembro de la respectiva comunidad negra se le haya asignado una porción del territorio colectivo, en ningún momento le da la calidad de propietario individual del mismo, no perdiendo dicha parcela en ningún momento su calidad de territorio colectivo. Bajo tal consideración, es el Consejo Comunitario a través de su Asamblea General y Junta que decidirá aquellos eventos en los cuales se resuelvan constituir reservas naturales al interior de su territorio.

Así las cosas, deberá allegarse la respectiva acta de la Asamblea General al igual que el respectivo documento mediante el cual la Junta efectúa la delimitación respectiva a través del representante legal⁵ de Consejo Comunitario con el objeto de adelantar el registro ante Parques Nacionales Naturales de Colombia.

4. Los campesinos y campesinas, habitantes ancestrales de predios baldíos que no les han sido titulados,

a. ¿pueden constituir en las tierras que han ocupado ancestralmente ZRNSC?

b. ¿habría alguna diferencia entre baldíos cuya titulación se encuentra en trámite a aquellos en los que procesalmente no ha habido ninguna actuación?

c. ¿habría alguna diferencia entre baldíos que se hallan al interior de una Zona de Reserva Campesina que no ha sido titulada a aquellos que no se encuentran en ésta?

Respuesta

5 Artículo 12 Decreto 1745 de 1995. Funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario. Son funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario, entre otras, las siguientes:

1. Representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica (...)

Tal y como se desprende de la definición de Reserva Natural de la Sociedad Civil contemplada por el Decreto 2372 de 2010, esta categoría de área protegida presupone la existencia de una propiedad (individual o colectiva), en tal sentido, ante la ausencia de titularidad de un predio, resulta jurídicamente improcedente constituir esta clase de reservas en terrenos que carecen de un título de propiedad.

Al respecto resulta pertinente recordar que el Decreto 2372 de 2010 en su artículo 17 dispone:

“(…)
Corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil.” (Llamado fuera de texto)

Así las cosas, la norma trae intrínseco un requisito para la constitución de reservas naturales de la sociedad civil como lo es la existencia de una propiedad y la voluntariedad y autonomía del titular de la misma para darle esta clase de destinación. De esta manera, el demostrar la ocupación ancestral o la existencia de un proceso de titulación en trámite, no son suficientes para solicitar la declaratoria de dichas reservas.

Lo anterior tiene sentido, si se tiene en cuenta que nuestra legislación impone ciertas obligaciones y limitaciones, así como le otorga derechos a aquel que decida destinar la totalidad o parte de un predio de su propiedad a la constitución de una reserva natural de la sociedad civil.

Ahora, las Zonas de Reserva Campesina es una figura prevista en la Ley 160 de 1994⁶, con el propósito de dar cumplimiento al mandato constitucional del acceso a la propiedad de la tierra para los trabajadores del campo, generar desarrollo a las regiones, otorgar la subsistencia, garantizar el derecho al trabajo de los campesinos y proteger los recursos naturales, señalando como tales las áreas de colonización, donde predominen los baldíos y las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural.

Si bien se han establecido procedimientos para que los campesinos de manera independiente u organizada puedan acceder a delimitar un baldío de la Nación como Zona de Reserva Campesina y luego puedan solicitar la adjudicación de un terreno dentro de ésta, es claro que el Decreto 1996 de 1999 exige como requisito para la constitución de reservas naturales de la sociedad civil que sea el propietario el que manifieste su voluntad, libre y espontánea, requiriéndose siempre la existencia de una propiedad, independientemente de cuál sea su fuente, este caso, la respectiva resolución de adjudicación.

⁶ Arts. 80 y 81



5. Los campesinos y campesinas, habitantes ancestrales de lugares que han sido declarados como áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ¿pueden constituir en las tierras que han ocupado ancestralmente ZRNSC?

Respuesta

Como primera medida, resulta necesario señalar que tal y como se manifestó en el punto anterior, la constitución de reservas naturales de la sociedad civil exige como requisito sine qua non la existencia de un título de propiedad individual o colectiva, no siendo suficiente el haber habitado desde tiempos ancestrales la tierra sobre la cual se pretende declarar una reserva natural de esta índole.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario aclarar que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, son catalogadas como de utilidad pública en la medida que media un interés general o público, cual es la conservación de las mismas a fin de preservar el patrimonio ambiental del país y así garantizar a la colectividad un ambiente sano, tal como lo ha previsto la legislación⁷, dejando a salvo los derechos adquiridos existentes al momento de su declaratoria y respetando lo ordenado por el artículo 335 del Código de los Recursos Naturales y del Ambiente, donde se establece que las tierras incorporadas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales deben ser de propiedad estatal.

En ese sentido, se parte de la presunción de que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son una reserva de baldíos, en la medida que se ajustan a las previsiones legales para ser concebidas como tal, esto es a la legislación agraria y fiscal⁸, cuya dimensión y aplicación ha de ser comprendida dentro del contexto de las presunciones establecidas en los regímenes agrarios (Ley 200 de 1936 o 160 de 1994, según las áreas se hayan creado durante la vigencia de una u otra normatividad). Así las cosas, estas normas deben orientar cualquier afirmación que se realice de ocupación ancestral por parte de cualquier tipo de ocupante, además si se tiene en cuenta que de conformidad con la Constitución Política⁹ estas áreas tienen una garantía especial de protección, pues se les otorga las mismas prerrogativas de los bienes de uso público, esto es, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

⁷ Ley 2 de 1959, Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 622 de 1977

⁸ La Ley 135 de 1961 dispuso en los artículos 3 y 39 que el INCORA, tenía la facultad para administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas destinadas a la conservación de los recursos naturales.

Artículo 96 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912). Siempre que se destine un baldío para un servicio o un uso público, por disposición de una ley o decreto ejecutivo, se debe proceder al levantamiento de un plano y al pronunciamiento de una resolución ministerial, en la que se expresa el nombre del terreno, si lo tiene, su situación, sus colindantes y sus linderos, resolución que se publica en el diario oficial y se registra en la oficina respectiva de la ubicación del baldío para que deje de tener ese carácter.

Artículo 97 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) Cuando una ley destine un baldío para un objeto determinado, se debe dictar, por el ministerio respectivo, previo levantamiento del plano, una resolución semejante, la que debe publicarse y registrarse en los términos expresados en el artículo anterior.

⁹ Artículo 63 Constitución Política de 1991 "Los bienes de uso público, los parques nacionales 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"



Libertad y Orden
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

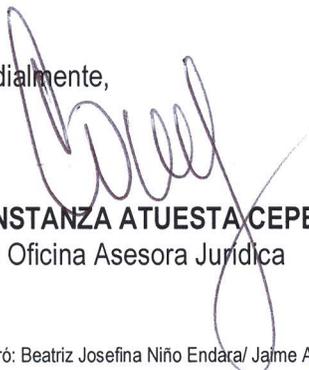
50
años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Adicional a lo anterior, y en relación a la posibilidad de que al interior de áreas del Sistema de Parques puedan constituirse reservas naturales de la sociedad civil, debe precisarse que ambas resultan ser categorías de áreas protegidas, las primeras de carácter público y las segundas de carácter privado.

En ese sentido en forma expresa el parágrafo del artículo 17 del Decreto 2372 de 2010¹⁰ dispone que podrán coexistir áreas protegidas privadas, superpuestas con áreas públicas, cuando las primeras se sujeten al régimen jurídico aplicable del área protegida pública y sean compatibles con la zonificación de manejo y con los lineamientos de uso de ésta.

Cordialmente,


CONSTANZA ATUESTA CEPEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Beatriz Josefina Niño Endara/ Jaime Andrés Echeverría

¹⁰ Parágrafo. Podrán coexistir áreas protegidas privadas, superpuestas con áreas públicas, cuando las primeras se sujeten al régimen jurídico aplicable del área protegida pública y sean compatibles con la zonificación de manejo y con los lineamientos de uso de ésta.