



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20161300004453

FECHA: 12-09-2016

PARA: CLAUDIA MARCELA SANCHEZ MEDINA
Coordinadora Grupo de Gestión e Integración del SINAP

DE: MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Contenido memorando Rad. 20164600054782 del 31 de agosto 2016 y aclaraciones al respecto. Reconsideración conceptos anteriores de la OAJ en materia de Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Cordial saludo,

De conformidad con su solicitud radicada mediante memorando 20162100000783 de fecha 6 de septiembre de 2016, y en cumplimiento de las atribuciones encomendadas a la Oficina Asesora Jurídica según el Decreto 3572 de 2011, este despacho procede a dar respuesta en los siguientes términos:

SOLICITUD

Una vez realizada la revisión por parte del Grupo de Gestión e Integración del SINAP de la respuesta de esta OAJ contenida en el memorando 20161300054671 de fecha 31 de agosto de 2016, manifiestan que se evidencia que no hay concordancia frente a conceptos emitidos anteriormente por la misma Oficina Asesora Jurídica.

Señalan que en el memorando del 31 de agosto la OAJ expresó que “la función amortiguadora de las áreas protegidas del SINAP, incluyendo las RNSC, debe ser tomada en cuenta como un determinante ambiental del ordenamiento territorial”, sin embargo, llaman la atención sobre el hecho que “en anteriores conceptos de la Oficina Asesora Jurídica de PNN, se conceptúa que “las RNSC como áreas protegidas que integran el SINAP no son determinantes ambientales”; lo que conlleva a una no claridad en la interpretación de la norma pues “si las RNSC no son determinantes ambientales, por qué si se considera que la función amortiguadora asociada a las RNSC (como áreas protegidas integrantes del SINAP), si deben considerarse determinantes ambientales?”.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Por lo anterior, el Grupo de Gestión e Integración del SINAP indica que *“en aras de unificar criterios y conceptos jurídicos, se solicita amablemente revisar y analizar a la luz de diversos criterios como el carácter privado y voluntario que ostentan las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, los anteriores conceptos jurídicos emitidos por la OAJ, la interpretación sistemática de las normas y los diferentes articulados contenidos en las diferentes regulaciones sobre la materia, la complementariedad que pueda existir entre ellas, entre otros, para que se aclaren los siguientes aspectos:*

- *¿Cuál es la situación de la función amortiguadora para el caso de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil frente al ordenamiento del territorio por parte de los municipios? Lo anterior, teniendo en cuenta que la OAJ ha conceptualizado que las RNSC no son determinantes ambientales [en pasados conceptos].*
- *Teniendo en cuenta que se indicó en el memorando Rad. 20164600054782 que para las RNSC aplica la función amortiguadora, entonces:*
 - o *¿Cuál es la autoridad competente para determinar las áreas que deben cumplir la función amortiguadora para el caso de las RNSC y además fijar sus usos?*
 - o *¿Cuáles son los usos permitidos y/o recomendados y los usos condicionados o prohibidos para las zonas que deben cumplir la función amortiguadora para el caso de las RNSC?*

Igualmente, mediante correo electrónico recibido posteriormente en esta Oficina, el Grupo de Gestión e Integración del SINAP, adiciona las siguientes inquietudes, esperando sean también absueltas en nuestra respuesta:

“El artículo 19 del decreto 2372-10 menciona que son determinantes ambientales las categorías del SINAP que se “reserva, alinderación declaración, administración y sustracción..” lo cual aplica para las áreas públicas donde media un acto administrativo que las declara, etc.. Para las RNSC se hace un “destinación” voluntaria del predio como RNSC y media un acto administrativo para el “registro” del predio como AP del SINAP. Por lo anterior amablemente solicitamos se revise si pese a dichas diferencias, las RNSC pueden ser consideradas áreas naturales protegidas y determinantes ambientales del ordenamiento territorial”.

“Hacer una revisión de los conceptos de “zona amortiguadora” que la norma las contempla para las áreas protegidas del SPNN; la “zona de amortiguación y manejo especial” que aplica para las RNSC y la “función amortiguadora” que habla el Decreto 2372 del 2010”.

CONSIDERACIONES

Para la Oficina Asesora Jurídica, es importante, en cumplimiento de sus atribuciones, establecer la claridad respectiva frente a conceptos anteriores emitidos con fecha 26 de septiembre de 2012 y 4 de marzo de 2015, por lo cual y en aras de unificar y fijar la postura o sentido en el que deben ser interpretadas ciertas



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



características y consecuencias jurídicas asociadas a la figura de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, procedemos a realizar el análisis respectivo:

El artículo 10 del Decreto 2372 de 2010ⁱ, categoriza las áreas protegidas que conforman el SINAP en Áreas Protegidas Públicas y Áreas Protegidas Privadas, y el parágrafo del mismo artículo precisa que “El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración”ⁱⁱ (Subrayado y cursiva fuera de texto).

El mismo artículo 10 señala que las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP son: las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Áreas de Recreación, y **las Reservas Naturales de la Sociedad Civil**. Por su parte, el artículo 18 del citado Decreto, precisa que una vez se haga el registro voluntario de las reservas naturales de la sociedad civil en el RUNAP, serán entendidas como áreas integrantes del SINAP, por lo cual se enmarcan dentro de las determinantes ambientales, establecidas en el artículo 19 del Decreto en mención, que al tenor indica:

*“Artículo 19. Determinantes ambientales. La reserva, alinderación declaración, administración y sus-tracción de las áreas protegidas **bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales** y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley”.*

Conforme a lo anterior, esas entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del Sinap, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto...” (cursivas y subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido, la Ley 388 de 1997 en su artículo 10 plantea cuáles son las determinantes para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial; es así como encontramos las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturalesⁱⁱⁱ, dentro de las cuales figuran las normas, lineamientos y directrices para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, como lo es el Decreto 2372 de 2010 posteriormente compilado por el Decreto 1076 de 2015.

En este mismo sentido, el Decreto 3600 el 20 de septiembre de 2007, “por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones” establece en su artículo 2 sobre “Determinantes”



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



que “con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997”.

Así pues en los artículos 3 y 4 del referido decreto se indica que en el ordenamiento territorial deberán tenerse en cuenta las categorías de protección y de desarrollo restringido entre las que figuran las “Categorías de protección en suelo rural”, las cuales “constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley” a saber:

*“1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual **en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección.** Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como: **1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.** 1.2. Las áreas de reserva forestal. 1.3. Las áreas de manejo especial. 1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna...”* etc. (negrilla y subrayado fuera de texto).

Retomando el Decreto 2372 de 2010 encontramos que incorporan claras funciones en cabeza del Ministerio de Ambiente y de las CARs en el sentido de velar por el respeto de las determinantes ambientales del ordenamiento en los ejercicios de planificación del ordenamiento y el desarrollo:

“Artículo 21. Articulación con procesos de ordenamiento, planes sectoriales y planes de manejo de ecosistemas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de sus distintas dependencias con funciones en la materia y las Corporaciones Autónomas Regionales, velarán porque en los procesos de ordenamiento territorial se incorporen y respeten por los municipios, distritos y departamentos las declaraciones y el régimen aplicable a las áreas protegidas del Sinap. Así mismo, velará por la articulación de este Sistema a los procesos de planificación y ordenamiento ambiental regional, a los planes sectoriales del Estado y a los planes de manejo de ecosistemas, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación y de gestión del Sinap y de los fines que le son propios”.

Vemos entonces que la normatividad es clara en reconocer el carácter de área protegida integrante del SINAP a las reservas naturales de la sociedad civil inscritas en el RUNAP y el de determinantes ambientales del ordenamiento como consecuencia directa de lo anterior.

Respecto a la inquietud expresada por el Grupo de gestión e Integración del SINAP en la que indican: “El artículo 19 del decreto 2372-10 menciona que son determinantes ambientales las



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



categorias del SINAP que se “reserva, alinderación declaración, administración y sustracción..” lo cual aplica para las áreas públicas donde media un acto administrativo que las declara, etc.. Para las RNSC se hace un “destinación” voluntaria del predio como RNSC y media un acto administrativo para el “registro” del predio como AP del SINAP. Por lo anterior amablemente solicitamos se revise si pese a dichas diferencias, las RNSC pueden ser consideradas áreas naturales protegidas”, debemos aclarar lo siguiente:

Esta Oficina encuentra un error en la lectura e interpretación que el Grupo SINAP está haciendo del referido artículo y de su sentido frente a la configuración del SINAP. En ningún momento el artículo está indicando que la condición de determinante ambiental se circunscriba a las áreas protegidas del SINAP de carácter público. Literalmente el artículo se refiere sin excepción a “las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” entre las cuales figuran, como ya vimos, las reservas naturales de la sociedad civil.

En varios artículos del Decreto 2372 de 2010 se hace un expreso reconocimiento a la existencia dentro del SINAP de las categorías privadas -o por ahora, única categoría privada de área natural protegida de las reservas naturales de la sociedad civil-, y de la existencia, como es natural por esta condición, de otra forma de selección, declaración o destinación, gestión y manejo para las mismas, y que en este caso (RNSC), se trata de una afectación privada que resulta de la iniciativa libre, voluntaria y autónoma del propietario del predio, en ejercicio de los atributos de la propiedad privada.

Las directrices de la UICN sobre áreas naturales protegidas son claras en reconocer distintas formas de designación, ordenamiento, gestión, manejo y gobernanza de las áreas protegidas. En el ejercicio de “deconstrucción de la definición de área protegida” que figura tanto en las Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de área protegidas (ver Dudley 2008) y en las Directrices (No. 20) sobre Gobernanza de áreas protegidas de la UICN, se encuentra que hay diversas formas de *definir, reconocer, dedicar, gestionar*, de la existencia de ‘*medios legales u otros medios eficaces*’, de *lograr*, y de *conservar la naturaleza* a través de la figura de las áreas protegidas, en donde claramente se incluyen las iniciativas privadas como son las reservas naturales de la sociedad civil en Colombia.

Así pues, la forma de definir o dedicar un espacio geográfico a la conservación en las RNSC no es a través de una declaratoria pública de autoridad ambiental, y el equivalente de la “sustracción” como área del SINAP sería “la cancelación del registro para retirar el área del Sinap” a partir de la solicitud voluntaria del propietario. A su vez, la forma de gestión y gobernanza es privada pero orientada por los parámetros del Decreto 1996 de 1999, o la norma que la modifique, derogue o sustituya. Pero estas particularidades de esta categoría privada no determinan que deje de considerarse un área natural protegida, tal como lo deja claro la misma clasificación de categorías (públicas y privadas) del SINAP.

La preocupación sobre si el hecho de que son áreas en las que no está asegurada su gestión a “largo plazo” o a “perpetuidad” impide de algún modo su reconocimiento como área natural protegida, se desvirtúa cuando por un lado, vemos que la misma UICN plantea que los países difieren en la forma



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



como abordan este asunto, e incluso difieren en el tratamiento que se le da a las distintas categorías de los Sistema Nacionales^{iv}. En el caso Colombiano no todas las categorías integrantes del SINAP poseen un régimen jurídico que garantice su conservación a perpetuidad. Por ejemplo, en el caso de las categorías públicas, salvo las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales, todas las áreas restantes son susceptibles de sustracción. En este sentido, no podría arguirse que las reservas naturales de la sociedad civil que se registran en el RUNAP no son áreas naturales protegidas porque su régimen jurídico no garantiza su conservación a perpetuidad, pues esta característica no está definida en nuestro ordenamiento jurídico como condición para las categorías privadas ni aún para las públicas.

Por todo lo anterior, a las áreas protegidas que conforman el SINAP, incluidas las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, se les aplica también lo señalado en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010^v, en relación con la función amortiguadora.

Dicha función, no se encuentra demarcada, como tampoco, se establecen los usos permitidos, recomendados, condicionados o prohibidos de manera taxativa en la Ley, es función de la respectiva Corporación o autoridad ambiental respectiva orientar las alternativas de uso acordes a las características de cada territorio, y de los municipios, tener en cuenta dicha función al momento de regular los usos del suelo y ordenar su territorio:

“El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997” (artículo 31 Decreto 2372 de 2010).

En el memorando del 31 de agosto ya hicimos la distinción entre la zona con función amortiguadora de que trata el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 (que es exterior o circundante a las reservas) y la “Zona de amortiguación y manejo especial” del numeral 2 del artículo 4 del Decreto 1996 de 1999 que es una opción dentro de la zonificación interna de las reservas.

CONCLUSIÓN

Una vez realizado el análisis normativo sobre la solicitud realizada por el Grupo de Gestión e Integración del SINAP, la Oficina Asesora Jurídica clarifica, unifica y fija su postura, precisando que las Reservas Naturales de la Sociedad Civil:



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



1. Son consideradas áreas naturales protegidas cuando se han registrado en el RUNAP.
2. Bajo la anterior condición, son determinantes ambientales del ordenamiento territorial.
3. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las RNSC deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El MADS, las Corporaciones y los municipios, cada cual en sus respectivos ámbitos de competencias, son las autoridades que de manera prevalente están encargados de velar por el cumplimiento y respetar la función amortiguadora de las zonas circundantes a las RNSC registradas ante el RUNAP.

Cordialmente,

TRAMITADO VIA ORFEO

MARCELA JIMENEZ LARRARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Lcavila

ⁱ Posteriormente compilado en el Decreto único 1076 de 2015.

ⁱⁱ Parágrafo de artículo 10 del Decreto 2372 de 2010.

ⁱⁱⁱ Artículo 10 Ley 388 de 1997

^{iv} Ver página 7 de la Directrices de la UICN sobre “Gobernanza de áreas protegidas, De la comprensión a la acción” (2014).

^v Memorando 20161300054671 de Agosto 31 de 2016.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: xxx

www.parquesnacionales.gov.co