



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**20141300002373**

**FECHA:** 2014-07-31

**PARA:** **CAROLINA JARRO**  
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas protegidas  
**Atn: GUILLERMO ALBERTO SANTOS CEBALLOS**  
Coordinador Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental

**DE:** **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** **CONCEPTO JURIDICO/** Protección de bienes población desplazada/ Registro de predios como Reserva Natural de la Sociedad Civil / Códigos Registrales sobre situaciones de desplazamiento forzado/ Conclusiones

**FUENTES NORMATIVAS:** Ley 387 de 1997, Decreto 2007 de 2001, Decreto 1996 de 1999, Resolución SNR No. 4043 de 2002, Instrucción Administrativa SNR No. 24 de 2004.

Apreciada Carolina y Guillermo,

Atendiendo a la solicitud contenida en el memorando radicado al No. 20132300083723 del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental mediante el cual se expone la inquietud sobre de *si es viable registrar como RNSC (Reserva Natural de la Sociedad Civil) un predio sobre el que recae medida de abstención de inscripción de actos de enajenación o transferencia con código registral 0470 "PREVENCIÓN REGISTRADORES ABSTENERSE DE INSCRIBIR ACTOS DE ENAJENACIÓN O TRANSFERENCIA A CUALQUIER TÍTULO DE BIENES RURALES"*.

Así mismo si es viable registrar como RNSC de un predio el cual está en zona de declarada como de inminencia de riesgo de desplazamiento forzado código registral 0352 "DECLARATORIA DE ZONAS DE INMINENCIA DE RIESGO DE DESPLAZAMIENTO Y DE DESPLAZAMIENTO FORZADO".

En virtud de lo anterior y atendiendo lo establecido en el Decreto- Ley 3572 de 2011, que señala que corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica

por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos.

Para abordar el estudio de las preguntas formuladas, esta Oficina planteó los siguientes problemas jurídicos:

**¿Procede el registro como Reserva Natural de la Sociedad Civil de un predio sobre el que recaen medidas de protección a la población desplaza? ¿Es viable que Parques Nacionales Naturales registre como Reserva Natural de la Sociedad Civil un predio ubicado en zonas de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado?**

En primer término es oportuno señalar que respecto a la definición, objetivo, usos, actividades, zonificación y procedimiento de esta categoría de protección, esta Oficina ha emitido varios conceptos en los que se puede consultar lo anterior, siendo ellos, el del 05 de mayo de 2014 con radicado No. 20141300027251, memorando del 26 de septiembre de 2012 los cuales pueden ser consultados en la página web de Parques Nacionales Naturales, entre otros.

Ahora, a efectos de abordar el primer problema jurídico, es importante en primera medida hacer referencia a las normas que sustentan las medidas de protección de bienes de la población desplazada señalando lo siguiente.

El Estado a través de la Ley 387 de 1997, y sus posteriores decretos reglamentarios, adopto una política pública tendiente a proteger de manera integral a la población desplazada por causa de la violencia; para tal efecto, se diseñaron dos rutas de protección patrimonial, una individual y otra colectiva.

La primera de ellas es la denominada **ruta individual**, por medio de la cual el propio desplazado solicita se protejan los derechos que tienen sobre el predio que tuvo que abandonar, en este caso el desplazado debe solicitar el ingreso del inmueble al RUPTA (Registro Único de Predios Abandonados por la Violencia), con el fin de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes que se hagan contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. También existe la protección individual urbana, en la cual el ciudadano que ha tenido que abandonar su inmueble debe informar al alcalde municipal para que éste comunique a las autoridades competentes y estas procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad y sean igualmente ingresados en el RUPTA.

La segunda, es la **ruta colectiva** y se da cuando por hechos de violencia producidos por grupos armados al margen de la ley perturban la convivencia, la paz y la posesión pacífica de los pobladores de una determinada región, así, el Estado a través del Comité Territorial protege los derechos de titularidad del inmueble por cuanto este se encuentra ubicado en una zona declarada como de desplazamiento forzado o en inminencia de desplazamiento, creada por el análisis realizado sobre el desplazamiento forzado que se ha convertido en un



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica

fenómeno extremadamente complejo, donde coexisten una serie de causalidades y modalidades de afectación a la población civil. Dentro de esas modalidades se pueden destacar el desalojo de localidades enteras por parte de los actores armados y los desplazamientos ocasionados por los mismos, asociados a los procesos de apropiación y concentración de la propiedad de la tierra, por todos estos hechos se origina la mencionada zona.

En este último caso el comité envía al registrador de instrumentos públicos la resolución de declaratoria de desplazamiento forzado o inminencia de desplazamiento, para que se protejan jurídicamente los predios ubicados en la zona perturbada por los hechos de violencia.

Dicho Comité Territorial, hoy denominado Comité Territorial de Justicia Transicional (Decreto 790 de 2012), solo podrá levantar el impedimento a la libre enajenación, transferencia o titulación de bienes rurales cuando establezca que cesaron los hechos que originaron la declaratoria de zona de inminencia de desplazamiento o de desplazamiento forzado.

De lo anterior se puede inferir que el Estado a través de las inscripciones de las medidas de protección en los folios de matrícula inmobiliaria busca es proteger el derecho de dominio del propietario y publicitar la condición de predio abandonado por la violencia y de la condición de desplazado.

Es por ello que la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante Resolución No. 4043 del 12 de diciembre de 2002, adoptó códigos registrales en relación a los actos establecidos en el Decreto 2007 de 2001 que entre otros se encontraban los siguientes:

- **0352** DECLARATORIA ZONA DE RIESGO INMINENTE DE DESPLAZAMIENTO.
- **0353** DECLARATORIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.
- **0470** PREVENCIÓN REGISTRADORES ABSTENERSE DE INSCRIBIR ACTOS DE ENAJENACIÓN O TRANSFERENCIA A CUALQUIER TÍTULO DE BIENES RURALES – DECRETO 2007 DE 2001.
- **0838** LEVANTAMIENTO DE IMPEDIMENTO A LA LIBRE ENAJENACIÓN TRANSFERENCIA O TITULACIÓN DE BIENES RURALES – DECRETO 2007 DE 2001.

El código **0352**, al que se hace referencia en el escrito de solicitud de concepto, fue derogado por la Resolución 3905 del 04 de mayo de 2010 de la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de la cual se modifican y se adoptan nuevos códigos en relación con los actos establecidos en el decreto 2007 de 2001, el cual reglamenta parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, entre los que se destacan:

PROTECCION RUTA COLECTIVA	
CODIGO	NATURALEZA JURIDICA
470	ABSTENERSE DE INSCRIBIR ENAJENACIONES POR DECLARATORIA DE INMINENCIA DE RIESGO O DESPLAZAMIENTO FORZADO
928	AUTORIZACION DE ENAJENAR DADA POR EL COMITÉ DE ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica

929	DECLARATORIA DE INMINENCIA DE RIESGO O DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE TERRITORIO ÉTNICO
930	INFORME DEL COMITÉ DE ATENCION DE LA POBLACION DESPLAZADA DE POEEDOR, OCUPANTE O TENEDOR DE PREDIO
844	LEVANTAMIENTO DE LA DECLARATORIA

PROTECCION RUTA INDIVIDUAL	
CODIGO	NATURALEZA JURIDICA
474	PROHIBICION DE ENAJENAR DERECHOS INSCRITOS EN PREDIO DECLARADO EN ABANDONO POR EL TITULAR
927	PREDIO DECLARADO EN ABANDONO POR POSEEDOR, TENEDOR U OCUPANTE
845	CANCELACION DE PROHIBICION DE ENAJENAR EN PREDIO DECLARADO EN ABANDONO

En resumen, la finalidad de la anotación de las medidas de protección de la población desplazada en el folio de matrícula inmobiliaria es de prevenir transacciones ilegales que pudieran realizarse en contra de la voluntad de los titulares mediante la prohibición de cualquier acto de enajenación o transferencia sobre los derechos protegidos. Para tal efecto se insta a los Notarios de abstenerse de autorizar escrituras públicas de actos jurídicos que impliquen transferencia de dominio de predios ubicados en zonas de desplazamiento y a los Registradores de Instrumentos Públicos de inscribir enajenaciones en que identifique un predio ubicado en la zona declarada en desplazamiento forzado o en inminencia, cuando no se incorpore la autorización del Comité en la escritura pública.

Así las cosas, teniendo claro las finalidades de las anteriores medidas, resulta pertinente señalar que estas no conlleven a una restricción para que el inmueble pueda ser constituido como Reserva Natural de la Sociedad Civil, pues la constitución de ésta obedece a la iniciativa del propietario del predio de destinar la totalidad o parte de su inmueble como Reserva Natural de la Sociedad Civil, acto que no implica transferencia de dominio sino limitación al uso.

Sobre lo anterior es pertinente traer a colación lo señalado por Consejo de Estado sala de consulta y servicio civil con radicado No. 1043 del 16 de diciembre de 1997

*“Las actividades y usos que el propietario del inmueble puede realizar en su predio, han sido condicionadas por la ley a las disposiciones que el Gobierno determine en la reglamentación, de modo que el ejercicio de los derechos de uso derivados de su propiedad estarán limitados o restringidos a lo que allí se establezca de acuerdo con la autorización legal de regulación de la iniciativa privada; o sea que la destinación del bien inmueble se restringe y existe afectación de su derecho de propiedad, con el fin de hacerle cumplir la función ecológica que le es inherente.*

*Del régimen descrito se derivan otras consecuencias que la Sala debe advertir, consistentes en:*



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica

- La afectación del derecho de dominio del titular de esta reserva representado por una limitación al uso, disfrute o utilización del bien inmueble que finalmente altera su derecho de dominio,
- restricción en la destinación del bien solamente a aquellas actividades y usos determinados en el reglamento,
- incidencia en el contenido económico del derecho, por tanto limitación al usufructo y a la negociabilidad sin restricciones de los bienes inmuebles.

Ahora bien, lo que sí conviene analizar es si es viable el registro de ese predio que cuenta con medidas de protección de población desplazada como una RNSC.

Como es de su conocimiento, el objetivo de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil es el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garanticen la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales según lo señalado en el artículo 2 del Decreto 1996 de 1999.

Señala igualmente dicho Decreto que una vez constituida la Reserva Natural de la Sociedad Civil, por medio de la expedición del acto administrativo de registro, los usos o actividades a los cuales podrá dedicarse deberán estar enmarcados en principios de sustentabilidad que conduzcan a la conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas entre las que se encuentran el aislamiento, la protección, el control y la revegetalización o enriquecimiento con especies nativas, entre otras.<sup>1</sup>

Es así que el desarrollo de lo anterior conlleva al cumplimiento de ciertas obligaciones<sup>2</sup> para el titular de la Reserva y dichas obligaciones en enmarcan en la observancia de las normas sobre protección, conservación ambiental y manejo de los recursos naturales, desarrollo de medidas preventivas y/o suspensión de actividades y usos previstos en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural entre otras.

Teniendo en cuenta lo anterior previo a la constitución de una RNSC sobre un predio con medida de protección de población desplazada, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas protegidas deberá evaluar la pertinencia de su registro, y si sobre este puedan llevarse a cabo las obligaciones, actividades de conservación y preservación previstas para esta categoría de protección, evaluación que se apoyara en el respectivo informe técnico.

En consecuencia con lo expuesto se concluye lo siguiente frente a su solicitud:

<sup>1</sup> Artículo 3 Decreto 1996 de 1999

<sup>2</sup> Artículo 15 Decreto 1996 de 1999



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica

La finalidad de las medidas de protección de la población desplazada en el folio de matrícula inmobiliaria es de prevenir transacciones ilegales que pudieran realizarse en contra de la voluntad de los titulares mediante la prohibición de cualquier acto de enajenación o transferencia sobre los derechos protegidos, resulta pertinente señalar que estas **no conllevan a una restricción para que el inmueble pueda ser constituido como Reserva Natural de la Sociedad Civil**, pues la constitución de ésta obedece a la iniciativa del propietario del predio de destinar la totalidad o parte de su inmueble como Reserva Natural de la Sociedad Civil, acto que no implica transferencia de dominio sino limitación al uso.

Con el fin de emitir el acto administrativo de registro de la categoría es pertinente que se evalúe por parte de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas la pertinencia del registro de la Reserva teniendo en cuenta la calidad de desplazamiento del solicitante ya que implícitamente la figura lleva a cabo obligaciones, actividades de conservación y preservación previstas para el solicitante de esta categoría de protección.

Cordialmente,

**TRAMITADO VÍA ORFEO**

**BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboro: Rubén Darío Briñez Sabogal - Abogado Grupo de Predios - OAJ  
Proyecto. **BNINEND**