



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20141300004803

FECHA: 2014-12-23

PARA: CAROLINA JARRO FAJARDO
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

DE: BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Registro de Organizaciones Articuladoras de Reservas Naturales de la Sociedad Civil en Parques Nacionales / Competencia para el registro / Vigencia de normatividad anterior al Decreto 3572 de 2011

FUENTES: Constitución Política / Ley 489 de 1998 / Ley 216 de 2003 / Decreto 3572 de 2011

Respetada Carolina,

Conforme a lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública.

Así las cosas, en virtud de la inquietud planteada por usted respecto a la competencia de la Subdirección de Gestión y Manejo para el Registro de las Organizaciones Articuladoras de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, esta oficina procede a brindar una respuesta advirtiendo que en concordancia con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el concepto será de carácter general y abstracto con el fin de unificar los criterios jurídicos que la entidad, bajo una interpretación rigurosa y sistemática de la ley, aplica en desarrollo de la facultad legal.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Para ello, y del análisis del interrogante planteado, hemos construido el siguiente problema jurídico que soportará la argumentación a presentar.

¿Está facultada la Subdirección de Gestión y Manejo para realizar el registro de las Organizaciones Articuladoras de Reservas Naturales de la Sociedad Civil acorde a las disposiciones reglamentarias actuales que arrojan las competencias de esta Subdirección?

Como punto de inicio, téngase en cuenta que para el correcto funcionamiento de la Administración, el Constituyente incluyó preceptos para dar pautas generales y obligatorias a aquellas personas que en su interior intervinieran en la actividad pública. Es así como el Artículo 209¹ de la C.N. especifica los principios con que esta función pública debe desarrollarse, destacando entre otros el principio de delegación.

De su definición, valga traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en la medida de considerarla *“una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley.”*²

Este principio a su vez, se constituye en un *“instrumento para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, ante la necesidad de reconocer que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas no siempre pueden cumplir directamente todas las funciones asignadas por la Constitución, la Ley y los reglamentos”*³

Y para su completa interpretación, fue reglamentada en la Ley 489 de 1998 mediante la cual el Legislador reestructuró la organización y funcionamiento de las entidades y definió la delegación en los términos que hoy se conocen. Indicando que las normas relativas a la delegación de funciones se aplican a *“...todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública...”* y, en lo pertinente, a las entidades territoriales, *“sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política”*.

¹ ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia c-693 de 2008, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA; Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ, Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00043-00 / Actor: ESAUD MORENO ACEVEDO Demandado: DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Así, transcribimos el artículo 9º de la mencionada Ley en lo referente a la delegación:

Artículo 9º.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Complementario a esto, el artículo 10º ibídem hace alusión a los requisitos del acto de delegación así:

Artículo 10º.- Requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas. (Subrayado fuera de texto)

De esta manera, podemos inferir que para el surtimiento de la delegación se requieren los siguientes elementos:

1. La transferencia de funciones de un órgano a otro.
2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.
3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.
4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia

Ahora bien, en el marco de la normatividad anteriormente analizada, se observa que mediante la expedición del Decreto 3572 de 2011, "Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones", a la Subdirección de Gestión y Manejo le fueron atribuidas las siguientes funciones:

1. Definir los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para el manejo y administración de



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la reglamentación de su uso y funcionamiento.

2. Proponer directrices técnicas para la promoción de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

3. Consolidar estrategias diferenciadas de participación social en la conservación para el cumplimiento de los objetivos del organismo.

4. Dirigir la formulación, actualización, implementación y seguimiento a los planes de manejo de las áreas del sistema de parques nacionales así como coordinar la elaboración del plan de acción del SINAP.

5. Adelantar los estudios y procedimientos para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

6. Desarrollar y manejar el Sistema de Información institucional.

7. Orientar los procesos de identificación y definición de prioridades de conservación in situ para el SINAP y facilitar su articulación en las diferentes escalas.

8. Elaborar las bases técnicas que soporten el diseño e implementación de las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con el SINAP.

9. Proponer las bases técnicas para el diseño de las políticas y estrategias para la determinación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

10. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.

11. Emitir conceptos técnicos relacionados con la implementación de políticas, planes, programas, proyectos, normas, procedimientos y trámites administrativos ambientales relacionados la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

12. Emitir conceptos técnicos sobre el diseño y la implementación de políticas y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

13. Dirigir el servicio de Guardaparques Voluntarios.

14. Adelantar los trámites administrativos ambientales y proyectar los actos administrativos a que haya lugar, para el otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y seguimiento ambiental, para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales, así como para el registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. (Subrayado fuera de texto)

15. Administrar el Registro Único Nacional de áreas protegidas del SINAP.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



16. Emitir los conceptos técnicos que le sean requeridos en relación con el trámite de licencias ambientales.
17. Administrar la red nacional de radiocomunicaciones de Parques Nacionales Naturales.
18. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
19. Las demás que le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan.

Rescatando entre ellas, la contemplada en el numeral 14 respecto al registro de Reservas Naturales de la Sociedad Civil la cual, mediante la expedición de la Resolución No. 092 de 2011, por la cual la Directora General le delega a la Subdirección de Gestión y Manejo la función ,entre otras, de registro de Reservas de la Sociedad Civil, lo cual permitió que esta Subdirección no solo proyectara los actos administrativos de registro, sino que fuera una función propia mediante la figura de la delegación.

Ahora, sobre las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, obsérvese que mediante su creación a través de la Ley 99 de 1993⁴, el legislador faculta a los particulares para la reserva de algunos espacios privados que garanticen la conservación al tenor de unas características propias que fueron reglamentadas mediante el Decreto 1996 de 1999, ligando la participación de organizaciones sin ánimo de lucro en calidad de representantes de los titulares de las Reservas o como sujetos impulsores para la conformación de las mismas al tenor del principio de participación ciudadana en asuntos ambientales que regula el artículo 79⁵ Constitucional.

Estas Reservas Naturales a su vez, fueron incluidas como Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP –, el cual fue reglamentado mediante un marco jurídico contemplado en el Decreto 2372 de 2010⁶, aclarando en su parágrafo que en lo concerniente a

⁴ Artículo 109º.- De las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Denomínase Reserva Natural de la Sociedad Civil 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, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.

⁵ ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

⁶ Artículo 17. Reserva natural de la sociedad civil. Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.

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.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



su regulación, se seguirá manejando al tenor del Decreto 1996 de 1999 lo que implica seguir manteniendo la relación intrínseca entre las Reservas Naturales de la Sociedad Civil y las Organizaciones sin Ánimo de Lucro encargadas para su impulso e incentivo.

Esta relación intrínseca, y en virtud de las facultades legales de implementar políticas, planes, proyectos, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, consignado en la ya derogado Decreto Ley 216 de 2003⁷, significó que el Ministerio de Ambiente a través de la UAESPNN proferiera la Resolución No. 207 de 2007, como una estrategia para identificar aquellas organizaciones articuladoras mencionadas por la Ley, como sujetos aportantes a la estrategia de conservación de la biodiversidad y facilitadores en el intercambio de información entre Parques Nacionales y los particulares.

Esta Resolución en comento facultó a la UAESPNN para registrar aquellas organizaciones que voluntariamente decidieran intercambiar información y apoyar el proceso de consolidación del SINAP, situación que a raíz de la promulgación del CONPES 3680 y del Decreto 2372 ambos del 2010 se afianza como una política de estado y en donde estas organizaciones se convierten en actores relevantes para el cumplimiento de esta finalidad, y esta facultad de registro se mantuvo incólume pese a las modificaciones estructurales que se surtieron a raíz de la expedición del Decreto 3572 de 2011, que creó la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia y desligo a esta autoridad ambiental de la dependencia que gozaba con anterioridad respecto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, gracias a la expedición de la Resolución No. 248 de 2011 proferida por la Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, la cual resuelve en su artículo primero que:

“ARTICULO PRIMERO: - Referencias Normativas: Todas las referencias que hagan las disposiciones legales de carácter general y abstracto dictadas por Parques Nacionales Naturales de Colombia al Decreto Ley 216 de 2003, deben entenderse referidas al Decreto Ley 3572 de 2011, para efectos de competencia...”

De esta forma, es concluyente la vigencia de la facultad de registrar las denominadas Organizaciones Articuladoras por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, pero acorde a la ya mencionada Resolución 207, que creó el registro, esta solo se refirió a que dicho trámite estaba a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales lo que por ende confiere dicha actividad a la cabeza representante de la Unidad, que actualmente se denomina Dirección General.

La regulación de esta categoría corresponde en su integridad a lo dispuesto por el Decreto 1996 de 1999.

⁷ Artículo 1°. Objetivos. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental.



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext.: 550

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Sin embargo, teniendo en cuenta el ejercicio de funciones y competencias que el Decreto 3572 de 2011 desarrolló en complemento con la Resolución No. 092 de 2011 que le otorga la función a la Subdirección de Gestión y Manejo de registrar las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, sumado a las otras funciones de gestión y manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales, así como las demás funciones que arrojan la coordinación del SINAP, resulta apenas lógico que sea en cabeza de esta Subdirección que se adelante la función de registro de Sociedades Articuladoras.

Por ello, resulta plausible interpretar que hasta el momento la Subdirección de Gestión y Manejo carece de la facultad de registrar este tipo de organizaciones articuladoras hasta que mediante asignación, la Dirección General le confiera dicha actividad.

Cordialmente

TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **BNINEND**
Proyectó: Santiago J. Olaya. G. – Profesional Universitario OAJ



Carrera 10 No. 20 - 30 Piso 5 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 550
www.parquesnacionales.gov.co