



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**20161300001993**

**FECHA: 2016-05-27**

**PARA: GUILLERMO ALBERTO SANTOS CEBALLOS**

**DE: MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**

**ASUNTO:** Concepto jurídico de unificación frente a la limitación del dominio que constituye el registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil y la necesidad de inscribir esa novedad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Apreciado Guillermo,

Fue recibido por esta oficina el memorando con Radicado No. 20152300006883, a través de cual se solicita:

*“unificar el concepto respecto a si el Registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil constituye o no una limitación al dominio, y si debe ser registrada esta novedad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme a lo expuesto.”*

Para resolver lo solicitado, este concepto se divide en dos partes. La primera parte explica que el registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil sí constituye una limitación al dominio, no obstante, esta es de carácter privado y no público. La segunda parte, por su lado, analiza la exigibilidad de registrar esta novedad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

- 1. El Registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil constituye una limitación al dominio, pero esta es de carácter privado**



**Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



Esta Oficina Asesora Jurídica ha emitido varios conceptos relacionados con las Reservas Naturales de la Sociedad Civil y si estas constituyen o no limitaciones al dominio. El **Concepto No. 167 de 26 de septiembre de 2012** se fundamenta en el artículo 793 del Código Civil y sostiene que:

*“el registro de una RNSC surge de la necesidad, del querer del propietario de un inmueble de conservar todo o parte de él cuando este conserve o mantenga las muestras de ecosistemas naturales, parte entonces de la voluntad del mismo, de limitar los usos de su predio, pero esta limitación no son de aquellas que restrinjan los atributos de su propiedad, pues esto solo establece para definir ciertas actividades que desean se realicen para mantener y/o lograr unas condiciones especiales de conservación”.*

El **Concepto No. 20141300027251 de 05 de mayo de 2014** establece que: *“si bien el derecho de dominio se encuentra afectado por la constitución de esta figura protección, lo cierto es que el titular no pierde sus derechos sobre el inmueble y es claro que en cualquier momento puede solicitar la cancelación del registro de la Reserva”.*

El **Concepto Jurídico con radicado No. 20152300017561 de 22 de abril de 2015** sostiene que *“ocurren dos efectos jurídicos con la declaración de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, el primero en referencia a los derechos de participación que se le confieren al titular en la gestión pública de planeación y de inversión del gasto y el segundo en relación con la limitación de dominio que conlleva la constitución de la Reserva”.*

Por su parte, el **Concepto No. 20151300037331 de 28 de julio de 2015** afirma que *“las reservas naturales de la sociedad civil constituyen una limitación al derecho de dominio y (...) son objeto de registro inmobiliario ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos”.*

Esta Oficina Asesora Jurídica concuerda con los conceptos anteriormente expuestos, pues el registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil sí acarrea una limitación al dominio que, sin embargo, no restringe los atributos de la propiedad, ni conlleva a la pérdida de derechos sobre el inmueble, ya que en cualquier momento el particular puede solicitar la modificación o cancelación del registro de la reserva. Bajo ese entendido, la limitación al dominio que se deriva del registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil es de carácter privado y no público. Para dar cuenta de esta afirmación, es necesario traer de presente dos providencias del Consejo de Estado: la Providencia No. 1043 del 16 de diciembre de 1997 y la Sentencia del 3 de septiembre de 1985.



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



En la Providencia No. 1043 del 16 de diciembre de 1997 se dice que la inscripción de una Reserva Natural de la Sociedad Civil en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas constituye una afectación o limitación al dominio del bien inmueble, similar a la de la servidumbre de interés público del artículo 897 del Código Civil y:

*“cuya característica específica está en que la carga restrictiva del derecho de dominio se establece no propiamente para beneficio o utilidad de un fundo determinado, ni menos de una persona dada, sino en beneficio y para la utilidad de la comunidad en general, para la satisfacción de necesidades colectivas, en las cuales hay un evidente e imprescindible interés general, como quiera que se dirige en busca del bienestar social y del incremento del progreso común (...)*

*Lo que se denomina servidumbre legal de interés público es, objetivamente considerado, el derecho de propiedad tal como para ciertos casos es reconocido por la ley con determinadas limitaciones;... En una palabra, las servidumbres legales de interés público surgen automáticamente de la ley, como limitaciones, restricciones, cargas o gravámenes al derecho de propiedad (...)*

*El caso de las reservas naturales de la sociedad civil, entiende la Sala, representa un evento de limitación al dominio con origen en la Ley 99 de 1993, y como tal, su registro inmobiliario es obligatorio conforme al artículo 2º del decreto 1250 de 1970 mediante acto administrativo expedido por el Ministerio del Medio Ambiente al momento de hacerse el registro ambiental ante su despacho, el cual por lo demás, tiene su propia autonomía y efectos tal como lo prevé el artículo 110, ibídem.”<sup>1</sup>.*

Esta Oficina Jurídica se aparta de la interpretación y pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil, al considerar que el Consejo de Estado no solo confunde, sino que asimila las servidumbres legales de interés público a las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, cuando realmente se trata de dos figuras jurídicas diferentes:

*“Este concepto [del Consejo de Estado] presenta varias ambigüedades pues asimila las reservas a “servidumbres legales de interés público”, desconociendo la naturaleza privada y voluntaria de la decisión de conservación, y por esta vía, se corre el peligro de generar un tratamiento jurídico inadecuado para las reservas.*

*Se considera que en dicho concepto se confunde la naturaleza del registro ambiental y la funcionalidad de la reglamentación de las reservas en el Decreto 1996 de 1999 -que básicamente se formuló para darle procedibilidad al registro ambiental y al ejercicio de los derechos contemplados en la Ley 99 de 1993 para las reservas-, con la naturaleza de la “afectación” que no es pública sino privada. El reconocimiento por parte*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta, Providencia No. 1043 del 16 de diciembre de 1997.



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Nombre Dependencia



*del Estado de dicha afectación voluntaria o autolimitación, no debe implicar su desnaturalización para tratarla como una limitación de carácter público. Una cosa es reconocer, alentar y promover las decisiones privadas de conservación a través del registro ambiental y otra es convertir el acto o el mecanismo del registro ambiental en una figura que grave o represente una afectación adicional sobre la propiedad respecto de la generada como producto de la voluntad privada”<sup>2</sup>.*

La distinción entre las limitaciones públicas y privadas al dominio, que se plantea en la cita anterior, es desarrollada por la sentencia del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 1985 de la siguiente manera<sup>3</sup>:

<b>Servidumbre administrativa o pública</b>	<b>Servidumbre privada</b>
Se fundamenta en el interés público	Se fundamenta en el interés particular
No presupone un predio dominante	Sí lo presupone
Está fuera del comercio	No necesariamente lo está, como ocurre con las que no tienen el carácter de legales o derivadas de la ley.
Puede ser activa, es decir, puede consistir en una obligación de hacer a cargo del dueño del predio sobre el que esté constituida.	Implica obligaciones de no hacer o dejar hacer a favor del titular de la servidumbre, pero nunca obligaciones positivas o activas a cargo del que sufre la servidumbre.
Tiene su origen en la Ley y se impone por acto administrativo	Aunque puede tener un origen en la Ley (servidumbres legales), no se impone mediante acto administrativo sino mediante negocio jurídico o decisión judicial.
La decisión misma o acto administrativo que impone una servidumbre administrativa o pública no es discutible ante el juez ordinario o común, lo que puede ser objeto de pronunciamiento por parte de éste, es el valor del precio e indemnizaciones pertinentes en caso de desacuerdo entre el ente administrativo y el propietario del predio que se grava con la servidumbre.	

Dentro del género de las servidumbres administrativas o de derecho público se encuentran las “servidumbres legales relativas al uso público” reguladas en el artículo 897 y siguientes del Código Civil. Las servidumbres legales relativas

<sup>2</sup> Jiménez Larrarte, Marcela. (2014). Figuras jurídicas para la conservación en tierras privadas. Bogotá.

<sup>3</sup> Luis Guillermo Velásquez Jaramillo, Bienes, Editorial Temis, Tercera Edición, Bogotá. Página 211.



**Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Nombre Dependencia



al uso público son: i) el uso de las riberas cuando sea necesario para la navegación o flote; ii) las demás determinadas por las leyes respectivas, refiriéndose en este caso a las leyes sobre policía rural.

En este género es importante mencionar también la figura de la servidumbre por motivos ambientales, contemplada en el artículo 67 del Código de Recursos Naturales, según el cual *“De oficio o a petición de cualquier particular interesado, se impondrá limitación de dominio o servidumbre sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes”*.

Igualmente, cabe mencionar como ejemplos de servidumbres administrativas o públicas, el artículo 68 del Código (Decreto Ley 2811 de 1974) que establece que *“el concesionario o el titular de permiso de uso de recursos naturales renovables de dominio público, estará obligado a soportar, sin indemnización, las limitaciones, servidumbres y demás restricciones sobre los bienes que aproveche, impuestas por motivos de utilidad pública o interés social, mediante ley o convención”*.

Al revisar con detalle el cuadro anterior y los ejemplos de servidumbres públicas de los artículos 897 del Código Civil y 67 y 68 del Código de Recursos Naturales, se deriva entonces que la Reserva Natural de la Sociedad Civil se asemeja más a una servidumbre privada que a una servidumbre administrativa o pública. Esto se debe a las siguientes razones:

- En primer lugar, la asimilación entre la figura de la servidumbre de interés público y la Reserva Natural de la Sociedad Civil que hace el Consejo de Estado, en concepto emitido frente a consulta del Ministerio de Ambiente (16 de diciembre de 1997, Consejero ponente: Dr. Luis Camilo Osorio Isaza), se da principalmente porque se cree que la reserva no establece un beneficio de utilidad a un predio determinado, ni a una persona en particular, sino que por el contrario se beneficia a la comunidad, al satisfacer necesidades e intereses generales o colectivos, como el bienestar social y el incremento del progreso común. Al respecto vale la pena aclarar que aunque el registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil sí protege un interés común, como es la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales (2.2.2.1.17.2. del Decreto 1076 de 2015), este solo se da con ocasión de la voluntad privada. En otras palabras, este tipo de reserva se puede registrar (y cancelar) únicamente por la manifestación del particular (artículo 2.2.2.1.17.6.).



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Nombre Dependencia



- En segundo lugar, el predio registrado como Reserva Natural de la Sociedad no queda fuera del comercio, ya que el propietario puede realizar actos de disposición, enajenación o limitación al dominio, siempre y cuando notifique al Ministerio de Ambiente dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de estos actos (2.2.2.1.17.15.).
- En tercer lugar, el registro de la reserva trae consigo principalmente obligaciones de no hacer o dejar de hacer, como suspender las actividades y usos previstos en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural (2.2.2.1.17.2.15.).
- Finalmente, aunque la reserva se registra a través de un acto administrativo, este solo se da con ocasión de la manifestación de la voluntad del particular. Incluso, después de expedida la resolución, el registro de la reserva puede ser modificado y cancelado a petición de parte (2.2.2.1.17.16. y 2.2.2.1.17.17.).

## **2. El registro en el folio de matrícula inmobiliaria el acto administrativo a través del cual se registra el total o una parte del predio como Reserva Natural de la Sociedad Civil**

Es importante hacer una distinción entre el registro ante el RUNAP y el registro en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble.

Los efectos jurídicos del registro ante el RUNAP, son los siguientes:

- El titular puede ejecutar actos de disposición, enajenación o limitación al dominio, siempre y cuando informe al Ministerio del Medio Ambiente dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de este tipo de actos (artículo 2.2.2.1.17.15. numeral 4, Decreto 1076 de 2015).
- El titular puede cancelar voluntariamente la reserva (artículo 2.2.2.1.17.17. numeral 1, Decreto 1076 de 2015).
- El registro implica un reconocimiento a partir del cual surgen los derechos y obligaciones de que trata la sección 17 del Decreto 1076 de 2015.
- El registro en el RUNAP da publicidad a la afectación privada que se configura con la Reserva Natural de la Sociedad Civil.



**Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Nombre Dependencia



- La Reserva Natural de la Sociedad Civil se configura como determinante ambiental a la luz del artículo 19 del Decreto 2372 de 2010.

En relación con la inscripción de la afectación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, es importante resaltar que responde a la necesidad de dar publicidad a los instrumentos o actos que se relacionan en los artículos 2 y 4 de la Ley 1579 de 2012:

*“Artículo 2º Objetivos. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes:  
(..)b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;  
(..)”*

*“Artículo 4º. Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro:*

*a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, 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 inmuebles;  
(..)”*

Siendo las RNSC una categoría de área natural protegida que conlleva una afectación a la propiedad, es susceptible de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, pero este trámite es responsabilidad del propietario y no puede ser entendido como un registro constitutivo de las reservas, ni tampoco como requisito para el ejercicio de los derechos y obligaciones de que trata la sección 17 del Decreto 1076 de 2015, pues éstos surgen con el registro ante el RUNAP.

En este sentido, según los argumentos arriba expuestos, es recomendable que dentro del acto administrativo que registra la Reserva Natural de la Sociedad Civil se advierta al propietario la pertinencia de inscribir el acto administrativo de registro en el RUNAP en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

En atención a lo expuesto, se reitera entonces: i) que el registro de una Reserva Natural de la Sociedad Civil sí constituye una limitación o afectación al dominio, no obstante esta es de carácter privado y no público; ii) que el acto administrativo de registro de una RNSC ante el RUNAP sí es susceptible de registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, estando a cargo del propietario dicho trámite.



**Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Nombre Dependencia



Cordialmente,

**TRAMITADO VIA ORFEO**

**MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **MAJIMENEZ**

Proyectó **Laura Rodríguez. Abogada Contratista OAJ.**  
**Mayra Alejandra Luna, Abogada Contratista OAJ.**



**Calle 74 No. 11-81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)