



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20181300003163

FECHA: 29-06-2018

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

DE: ANDREA PINZÓN TORRES
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)

ASUNTO: Registro de RNSC en predios trasladados con áreas del SPNN

Estimada Carolina,

De conformidad con las competencias asignadas a esta Oficina Asesora Jurídica por el Decreto 3572 de 2011, damos respuesta a su solicitud del 19-04-18 con el número de radicado 20182300002223.

- 1. ¿Es viable el registro como Reserva Natural Sociedad Civil, de predios privados cuando están trasladados parcial o totalmente con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales?**

Sí es viable el registro de la RNSC en predios privados trasladados parcial o totalmente con las áreas del SPNN, siempre y cuando de la evaluación técnica se verifique que la misma se sujeta al régimen jurídico aplicable al área protegida del SPNN, y sea compatible con la zonificación, manejo y lineamientos técnicos. El fundamento jurídico de esta afirmación es precisamente el parágrafo del artículo 2.2.2.1.2.8 del Decreto 1076 de 2015 que usted trae de presente en el memorando de la referencia:

“Artículo 2.2.2.1.2.8. 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.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433
www.parquesnacionales.gov.co



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.

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

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 esta”.

Con base en el anterior párrafo, entiéndase que las áreas protegidas privadas son las Reservas Naturales de la Sociedad Civil y que las áreas protegidas públicas son: las áreas del SPNN, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación (artículo 2.2.2.1.2.1. del Decreto 1076 de 2015).

2. En caso de que sea posible el registro de predios privados traslapados con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ¿cuáles serían las restricciones respecto a la zonificación, actividades y usos que se lleven a cabo en la RNSC?, ¿qué implicaciones tiene frente al requisito de la titularidad del derecho real de dominio?

El párrafo del artículo 2.2.2.1.2.8. del Decreto 1076 de 2015 establece que las áreas protegidas privadas se sujetarán al régimen jurídico de las áreas integrantes del SPNN y serán compatibles con su zonificación. Al hablar en términos de ‘compatibilidad’ es claro que la zonificación y el régimen de usos de la reserva no podrá simplemente subsumirse o ser la misma que la del plan de manejo del área protegida del SPNN, como sí ocurre en aquellos casos en los que se traslapa un páramo con un área del SPNN (Ver, por ejemplo, el artículo 3 de la Resolución 1434 de 2017, por la cual se delimita el área de Páramo Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras determinaciones). Lo anterior tiene también su razón de ser en el artículo 2.2.2.1.6.5., que determina que cada área protegida del SINAP contará con un plan de manejo.

Si se revisan las zonas, los usos y las actividades que se pueden realizar en las RNSC, es posible identificar que existen algunas incompatibilidades con el régimen del SPNN.

RNSC	
Artículo 2.2.2.1.17.3. Usos y actividades en las Reservas.	Artículo 2.2.2.1.17.4. Zonificación.
Los usos o actividades a los cuales podrán dedicarse las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, los cuales se entienden sustentables para los términos del presente decreto, serán los siguientes:	La zonificación de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil podrán contener además de las zonas que se considere conveniente incluir, las siguientes:





<ol style="list-style-type: none">1. Actividades 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.2. Acciones que conduzcan a la conservación, preservación y recuperación de poblaciones de fauna nativa.3. El aprovechamiento maderero doméstico y el aprovechamiento sostenible de recursos no maderables.4. Educación ambiental.5. Recreación y ecoturismo.6. Investigación básica y aplicada.7. Formación y capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente, la producción agropecuaria sustentable y el desarrollo regional.8. Producción o generación de bienes y servicios ambientales directos a la Reserva e indirectos al área de influencia de la misma.9. Construcción de tejido social, la extensión y la organización comunitaria.10. Habitación permanente.	<ol style="list-style-type: none">1. Zona de conservación: área ocupada por un paisaje o una comunidad natural, animal o vegetal, ya sea en estado primario o que está evolucionando naturalmente y que se encuentre en proceso de recuperación.2. Zona de amortiguación y manejo especial: aquella área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre aquel y las áreas especiales para la protección como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastrojos o vegetación secundaria y puede estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad.3. Zona de agrosistemas: área que se dedica a la producción agropecuaria sostenible para uso humano o animal, tanto para el consumo doméstico como para la comercialización, favoreciendo la seguridad alimentaria.4. Zona de uso intensivo e infraestructura: área de ubicación de las casas de habitación, restaurantes, hospedajes, establos, galpones, bodegas, viveros, senderos, vías, miradores, instalaciones eléctricas y de maquinaria fija, instalaciones sanitarias y de saneamiento básico e instalaciones para la educación, la recreación y el deporte. <p>Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil deberán contar como mínimo, con una Zona de Conservación.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De la tabla se desprende, por ejemplo, que los numerales 3 y 7 del artículo 2.2.2.1.17.3. del Decreto 1076 de 2015 son incompatibles con las actividades y usos permitidos en las áreas del SPNN en las que sólo se pueden desarrollar actividades de conservación, investigación, educación, cultura, recreación y recuperación; actividades que, en todo caso, están sujetas a lo establecido en el respectivo plan de manejo o instrumento de planificación del área protegida del SPNN, especialmente en su componente de ordenamiento.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Al revisar con mayor detalle el régimen normativo del SPNN, las actividades mencionadas en los numerales 3 y 7 están proscritas con base en:

- El artículo 13 de la Ley 2 de 1959: (...) quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o **agrícola**, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.
- El artículo 2.2.2.1.15.1. del Decreto 1076 de 2015 que en su numeral 4 dice que está prohibido **“talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías”**:
- El artículo 2.2.2.1.15.2. del Decreto 1076 de 2015 que en su numeral 1 también prohíbe “portar armas de fuego y cualquier implemento que se utilice para ejercer actos de caza, pesca y **tala de bosques** (...).
- El artículo 23 del Decreto 2811 de 1974 que establece que el uso por ministerio de la ley, aunque permite a todos los habitantes del territorio nacional el derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, **no puede violar disposiciones legales o derechos de terceros, entre ellos los artículos anteriormente citados que hacen parte del Régimen del SPNN.**

Dicho esto, en las RNSC que se traslapen con áreas del SPNN no se podrá adelantar aprovechamiento maderero doméstico, aprovechamiento sostenible de recursos no maderables y formación y capacitación para la producción agropecuaria sustentable y desarrollo regional. A lo anterior se suma que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que las áreas del SPNN *“no están sometidas a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible sino a procurar su intangibilidad”* (T-806 de 2014).

Frente a la zonificación se encuentra que los numerales 2, 3 y 4 del artículo 2.2.2.1.17.4. del Decreto Único Reglamentario del sector ambiente son incompatibles con el régimen del SPNN pues, como ya se manifestó, están proscritas las actividades agropecuarias y extractivas, así como las asociadas a nueva infraestructura. Bajo ese supuesto, las RNSC traslapadas con áreas del SPNN podrían contener zonas de conservación en sus planes de manejo. Por su parte, se podrían contemplar zonas de amortiguación y manejo especial y zonas de uso intensivo e infraestructura, siempre y cuando se garantice que:

- La zona de amortiguación y manejo especial no estará expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles de regular intensidad.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



- La zona de uso intensivo e infraestructura se armonizará a lo establecido por la zona de alta densidad de uso y recreación general exterior, en los términos del artículo 2.2.2.1.8.1 del Decreto 1076 de 2015.

En otras palabras, la zonificación de la RNSC (que puede incluir otras zonas que el particular considere conveniente) tendrá que estar en armonía con el componente de ordenamiento y con la zonificación del plan de manejo o del instrumento de planificación del área protegida del SPNN con la que se encuentra traslapada. Esto quiere decir, por ejemplo, que el plan de manejo de una RNSC –o el acto administrativo por el que esta se registra– no podrán prever una zona de uso intensivo e infraestructura, sobre una zona definida como primitiva en el Plan de Manejo de un área protegida del SPNN.

Sobre este punto además es importante considerar: i) el principio de rigor subsidiario de la Ley 99 de 1993, en el entendido de que la RNSC podría ser más rigurosa, pero no más flexible que la del área del SPNN (artículo 65) y ii) que, a pesar de las consideraciones jurídicas acá expuestas, también debe analizarse técnicamente la compatibilidad de los usos y de la zonificación de manejo entre las dos áreas (la pública y la privada).

Por otro lado, no es clara la pregunta sobre las implicaciones que tiene el requisito de la titularidad del derecho real de dominio, pues las áreas protegidas del SPNN no son incompatibles con la propiedad privada. Aunque exista traslape con un área del SPNN, la solicitud de registro de la RNSC deberá anexar la “copia del certificado de libertad y tradición del predio a registrar, con una expedición no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de la solicitud” y la manifestación del propietario de que “tiene la posesión real y efectiva sobre el bien inmueble”. Por lo demás, se recuerda que el registro de una RNSC en el RUNAP no implica el reconocimiento de derechos reales, como se deriva del Concepto 20161300001973 del 27 de mayo de 2016:

(...) el registro en el RUNAP de una Reserva Natural de la Sociedad Civil no tiene como finalidad aclarar los alcances del dominio u otro derecho real principal o accesorio o dar fé de los mismos¹. Tan cierto es que ésta no es la función de la figura del registro en el RUNAP ni de Parques Nacionales Naturales que, en el artículo 2.2.2.1.17.9. del Decreto 1076 de 2015, se permite la interposición de oposiciones por parte de terceros que aleguen un derecho de dominio o posesión sobre el respectivo inmueble, esto una vez surtida la publicación de los avisos de inicio de trámite del registro en la Alcaldía Municipal y Corporación Autónoma Regional competentes. El efecto de la oposición será la suspensión del trámite, hasta tanto la autoridad competente no lo resuelva:

“ARTICULO 2.2.2.1.17.9. OPOSICIONES. En el evento que un tercero se oponga al registro de la Reserva Natural de la Sociedad Civil, alegando derecho de dominio o posesión sobre el respectivo inmueble, se suspenderá dicho trámite o el registro otorgado, hasta tanto la autoridad competente resuelva el conflicto mediante providencia definitiva, debidamente ejecutoriada”.

¹ Artículo 2 de la Ley 1579 de 2012.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Ahora bien, en términos de implicaciones se enuncian, por ejemplo: i) la limitación al derecho de dominio derivada de la restricción a los usos y actividades que pueden realizar en la RNSC traslapada con un área del SPNN; ii) el consentimiento previo (artículo 2.2.2.1.17.3. del Decreto 1076 de 2015) y los demás incentivos de que pueda ser beneficiario según el artículo 2.2.2.1.17.14 del Decreto 0176 de 2015.

3. ¿Es necesario realizar estudio de títulos del Certificado de Tradición del predio solicitado para registro como RNSC, avalado por el grupo de Predios de PNN, con el fin de definir si es viable el registro del predio?

Aunque el estudio de títulos no es un requisito obligatorio para el registro de una RNSC (como se sostuvo en el Concepto 20161300001973 del 27 de mayo de 2016), esta nueva circunstancia que plantea la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas debe tener un tratamiento más riguroso por parte de la entidad. En otras palabras, sí consideramos conveniente que se adelante un estudio de títulos en aquellos casos en los que la documentación adjuntada a la solicitud (con base en el Decreto 1996 de 1999, unificado en el Decreto 1076 de 2015) genere dudas o no permita determinar claramente que el solicitante sí cuenta con el derecho real de dominio.

Lo anterior se sustenta en la Resolución 191 de 2017 que reza, entre otras, que es función del Grupo de Predios “realizar los estudios de títulos que permitan determinar la situación jurídica de los predios ubicados al interior de las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de aquellos bienes inmuebles que contribuyan al cumplimiento de las funciones de la entidad”.

Con lo expuesto damos respuesta a las inquietudes elevadas.

Atentamente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

ANDREA PINZÓN TORRES

Jefe de Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyecto. **APINTOR**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3433
www.parquesnacionales.gov.co