



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**\*20161300005733\***

**FECHA: 16-11-2016**

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

**DE: MARCELA JIMENEZ LARRARTE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Respuesta a Consulta Jurídica relacionada con el artículo 2.2.2.1.3.3 del Decreto 1076 de 2015

Estimada Claudia,

En atención a la solicitud contenida en el memorando 20162100000063 sobre la claridad jurídica del artículo 2.2.2.1.3.3 del Decreto 1076 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente*” que trata sobre el “*Registro único de áreas protegidas del Sinap*”; esta Oficina Asesora Jurídica emitirá la respectiva respuesta en los siguientes términos:

1. Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el marco de sus competencias y conforme a lo reglado por el Decreto 3572 de 2011, le corresponde coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP, y administrar el Registro Único de Áreas Protegidas –RUNAP.

Este Decreto 1076 de 2015, en sus artículos 2.2.2.1.3.2 y 2.2.2.1.3.3 estipula lo atinente al procedimiento de homologación y el Registro único de áreas protegidas, de la siguiente manera:

*2.2.2.1.3.2 “Homologación de denominaciones. Las figuras de protección existentes para integrarse como áreas protegidas del Sinap, en caso de ser necesario deberán cambiar su denominación, con el fin de homologarse con las categorías definidas en el presente decreto, para lo cual deberán enmarcarse y cumplir con los objetivos de conservación, los atributos, la modalidad de uso y demás condiciones previstas para cada categoría del Sinap.*

*Este procedimiento deberá adelantarse para las áreas existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, dentro del año siguiente a la publicación del presente decreto. Vencido este plazo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el*



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



*caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y la Corporación respectiva tratándose de otras áreas protegidas, deberá comunicar oficialmente a Parques Nacionales Naturales de Colombia, el listado oficial de áreas protegidas, de conformidad con las disposiciones señaladas en el presente decreto, el cual deberá acompañarse de copia de los actos administrativos en los cuales conste la información sobre sus límites en cartografía IGAC disponible, los objetivos de conservación, la categoría utilizada y los usos permitidos. (Decreto 2372 de 2010, Art. 23)”*

*2.2.2.1.3.3 “Registro único de áreas protegidas del Sinap. Recibida la información relacionada en el artículo anterior, el coordinador del SINAP deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas, con la regulación aplicable a cada categoría, después de lo cual podrá proceder a su registro como áreas protegidas integrantes del SINAP.*

*Las áreas protegidas que se declaren, recategoricen u homologuen, con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, deberán ser registradas ante el Coordinador del SINAP, para lo cual deberá adjuntarse la información relacionada en el artículo anterior. El coordinador del SINAP, con base en este registro emitirá los certificados de existencia de áreas protegidas en el territorio nacional.*

*Parágrafo. Las reservas naturales de la sociedad civil cuyo trámite de registro se haya adelantado o adelante de conformidad con lo previsto por el Decreto 1996 de 1999, serán incorporadas al registro único de áreas protegidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. (Decreto 2372 de 2010, Art. 24)”*

2. De acuerdo con el requerimiento a esta Oficina Asesora Jurídica, el objeto de la consulta radica en indicar por parte de esta dependencia si lo establecido en el artículo 2.2.2.1.3.2 cuando se refiere a “Recibida la información relacionada en el artículo anterior, el coordinador del SINAP deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas, con la regulación aplicable a cada categoría, después de lo cual podrá proceder a su registro como áreas protegidas integrantes del SINAP.”: se puede entender como:

**(i) “Que las autoridades ambientales deben enviarnos la información en medio físico para posteriormente poder iniciar con el análisis de contraste”.**

**(ii) “Si Parques Nacionales Naturales en el marco de la función como Administradores del RUNAP podemos entender como recibida la información una vez esta sea cargada y el área se encuentre inscrita en la Plataforma RUNAP (<http://runap.parquesnacionales.gov.co>) y así iniciar los análisis de contraste para el registro de las áreas protegidas”.**





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



**(iii) “Es contraproducente iniciar el análisis de contraste cuando las autoridades ambientales han inscrito las áreas protegidas en el RUNAP, sin que nos hayan enviado la información en medio físico”.**

También se puso presente en la consulta realizada a esta oficina, que existen algunas áreas protegidas que no se encuentran registradas en el RUNAP, y que el Grupo de Gestión e Integración del SINAP viene adelantando la revisión de la información que se encuentra en la Plataforma RUNAP dado que hay algunas Autoridades Ambientales que han actualizado la información en la mencionada plataforma, pero no han informado mediante oficio dichas actualizaciones.

De lo anterior, es necesario señalar por parte de esta Oficina Asesora Jurídica, una vez estudiadas las apreciaciones de las disposiciones del artículo 2.2.2.1.3.3, y la problemática que se trajo a colación en la consulta, que: el proceso de registro de un área protegida en el RUNAP, más allá de las disposiciones de índole jurídico que lo regulan y que deben ser aplicadas, involucra aspectos operativos y de gestión, por lo que definir el medio en que se debe recibir la información para proceder a realizar el análisis de contraste, o definir cuándo Parques Nacionales Naturales puede entender “recibida” la información, cuando la norma guarda silencio al respecto, debe ser el resultado de un análisis que involucre consideraciones desde lo técnico, práctico o funcional.

No obstante, esta Oficina Asesora Jurídica brindará una orientación sobre la mejor forma de aplicar jurídicamente las disposiciones del artículo 2.2.2.1.3.3, aclarando en primer lugar el proceso de registro de un área protegida, y posteriormente, la utilización de medios electrónicos en los procedimientos que adelanta la administración pública.

3. El proceso de registro de un área protegida está soportado por el Decreto 2372 de 2010 en su artículo 24, (hoy Decreto único 1076 de 2010, Artículo 2.2.2.1.3.2) ya que el mismo creó el Registro Único de Áreas Protegidas-RUNAP del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP, como un instrumento indispensable para unificar la información sobre las áreas protegidas del país, pues su fin es mejorar el acceso a la información sobre éstas, y listar las áreas protegidas integrantes del SINAP.

Para realizar el registro de las áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia debe tener en cuenta los siguientes pasos que consagra la normatividad:

- ✓ Enmarcación con las categorías del Sinap: Cuando vaya a surtir el proceso de homologación, las figuras de protección - señala la norma-: “*deberán enmarcarse y cumplir con los objetivos de conservación, los atributos, la modalidad de uso y demás condiciones previstas para cada categoría del Sinap*”. (Artículo 2.2.2.1.3.2. homologación de denominaciones.)
- ✓ Comunicación a Parques Nacionales Naturales y recepción de la información por parte de esta entidad: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “*deberá comunicar oficialmente a Parques Nacionales Naturales de Colombia, el listado oficial de áreas*



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



*protegidas, de conformidad con las disposiciones señaladas en el presente decreto, **el cual deberá acompañarse de copia de los actos administrativos en los cuales conste la información sobre sus límites en cartografía IGAC disponible, los objetivos de conservación, la categoría utilizada y los usos permitidos***. (Artículo 2.2.2.1.3.2. homologación de denominaciones.) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

- ✓ **Contraste de información:** Posteriormente: *“Recibida la información relacionada en el artículo anterior, el coordinador del Sinap [PNNC] deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas, con la regulación aplicable a cada categoría (..)”*
- ✓ **Registro de las áreas protegidas en el RUNAP:** *“[PNNC] deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas, con la regulación aplicable a cada categoría, después de lo cual podrá proceder a su registro como áreas protegidas integrantes del Sinap”.*

Respecto a las áreas protegidas declaradas con posterioridad al Decreto 2372 de 2010, se hace referencia así: *“Las áreas protegidas que se declaren, recategoricen u homologuen, con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, deberán ser registradas ante el Coordinador del Sinap, para lo cual deberá adjuntarse la información relacionada en el artículo anterior”.*

- ✓ **Emisión del certificado:** Posteriormente al registro, consagra la norma que: *“(...) el coordinador del Sinap, con base en este registro emitirá los certificados de existencia de áreas protegidas en el territorio nacional.”*

4. Respecto al medio en que se debe recibir la información, se debe manifestar que en ningún momento la norma señala cómo debe realizarse; solamente se dispone en dos artículos del mismo conjunto normativo lo siguiente:

El Artículo 2.2.2.1.3.2 señala que la autoridad ambiental *“deberá comunicar oficialmente a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el listado oficial de áreas protegidas, (...) el cual deberá acompañarse de copia de los actos (...)”;*

Por su parte, el artículo 2.2.2.1.3.3 señala que *“Recibida la información relacionada en el artículo anterior, el coordinador del Sinap deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas (...)”.*

Con todo lo anterior, el camino jurídico que nos sirve para resolver el desconocimiento del medio para enviar la información, es el recurrir a la integración de contenidos normativos dados en otras regulaciones.

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 209 consagra aquellos principios que deben irradiar la función administrativa, de esta forma:



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



*“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.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (...)”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Por su parte, la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup> en su artículo tercero desarrolla los principios contenidos en la Constitución, y realiza una mención a los mismos, de esta manera:

*Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*“(…) Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*(…)*

**10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.**

**.11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales,** evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

**12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos,** procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

**13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia,** dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.” (subrayado y negrilla fuera de texto)

<sup>1</sup> Es la norma: “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA]”





Estos principios traídos a colación, -y para nuestro interés los de coordinación, eficacia, celeridad, y economía- se han reconocido como normas jurídicas, pues desde un punto de vista general establecen aquello que es o debe ser<sup>2</sup>. Los principios tienen una vocación normativa que delimitan y exigen un determinado comportamiento, y, por ende, los principios cumplen una triple función de: fundamento, interpretación e integración del orden jurídico.<sup>3</sup>

En este sentido, la recepción y envío por medios electrónicos permite para la administración pública maximizar el rendimiento o los resultados con costos menores (principio de economía); implica también, que la administración dote de agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas acatando el deber de incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (principio de celeridad); y es un medio adecuado para el cumplimiento de los objetivos de la administración (principio de eficacia).

Es así, que la misma Ley 1437 de 2011 desarrolla un capítulo sobre la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo; y en sus artículos 53, 61 y 62, dispone que los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos, que las autoridades deben contar con medidas que soporten la recepción de documentos electrónicos, y tener en cuenta determinadas reglas para la recepción y envío de mensajes de datos que amerita tener en cuenta, así:

*“Artículo 53. Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos. Los procedimientos y trámites administrativos **podrán realizarse a través de medios electrónicos**. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.*

(...).”(Subrayado y negrilla fuera de texto)

*“Artículo 61. Recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades. Para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán:*

**1. Llevar un estricto control y relación de los mensajes recibidos en los sistemas de información incluyendo la fecha y hora de recepción.**

**2. Mantener la casilla del correo electrónico con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información.**

<sup>2</sup> Lexy. Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2002. Pág. 83.

<sup>3</sup> Sentencia C-818/05 “Los principios están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: (i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho.”



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



**3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.** (subrayado y negrilla fuera de texto)

Artículo 62. Prueba de recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad. Para efectos de demostrar el envío y la recepción de comunicaciones, se aplicarán las siguientes reglas:

1. **El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad.**

2. **Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio.** (subrayado y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, la respuesta jurídica para resolver la consulta planteada, es aquella que mejor atiende a los principios de eficacia, economía, celeridad, y las disposiciones de la ley 1437 de 2011; según la cual el envío de la información para proceder a registrar una figura de protección como área protegida integrante del SINAP puede realizarse por medios electrónicos.

Para reforzar la idea que se ha venido desarrollando, es pertinente traer a colación el Decreto 19 de 2012, que dentro de sus objetivos tiene el de suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen. Este Decreto en sus artículos 4, 5, y 38 hace referencia al uso de los medios electrónicos y de tecnologías de la información en el curso de la actuación de las entidades públicas:

Artículo 4. Celeridad en las actuaciones administrativas. (...) [Las autoridades] deben **incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de que los procesos administrativos se adelanten con diligencia**, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas; y deben adoptar las decisiones administrativas en el menor tiempo posible.

Artículo 5. Economía en las actuaciones administrativas. (...) **las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos**, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



*Artículo 38. formulación de política pública de racionalización de trámites (...) la política pública atenderá, entre otros, a los siguientes principios: (...)2. **facilitar el acceso a la información y ejecución de los trámites y procedimientos administrativos por medios electrónicos, creando las condiciones de confianza en el uso de los mismos.** 3. **contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las entidades públicas que cumplan una función administrativa, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, cumpliendo con los atributos de seguridad jurídica propios de la comunicación electrónica.***

5. Respecto al último aspecto a precisar, desarrollado en la pregunta:

¿Parques Nacionales Naturales puede entender “recibida” la información cuando las Autoridades Ambientales realizan la “inscripción” en el RUNAP?

Podemos manifestar que las autoridades ambientales al hacer uso de esta plataforma electrónica- RUNAP- para enviar o cargar la información requerida (a saber: i) copia de los actos administrativos en los cuales conste la información sobre los límites en cartografía IGAC disponible, (ii) los objetivos de conservación, (iii) la categoría utilizada y (iv) los usos permitidos), están dando aplicación a las disposiciones reglamentarias.

Es así, que Parques Nacionales Naturales actualmente como administrador del RUNAP integró esta plataforma al Sistema de Información de Biodiversidad (SIB), y al Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), generando así, un inventario nacional de áreas protegidas oficial, el cual debe actualizarse de forma permanente y deberá ser alimentado por todas las autoridades ambientales con competencia en la declaratoria de áreas protegidas. Para lo cual dicho registro cuenta con un sistema automático que permita certificar la existencia de áreas protegidas en el territorio nacional.<sup>4</sup>

Cabe señalar también que las Autoridades Ambientales deberán informar sobre aquellas actualizaciones que realicen a la documentación de las figuras de protección inscritas en el RUNAP a Parques Nacionales Naturales de Colombia como coordinador de este Registro, fundamentado en el principio de coordinación según el cual, las autoridades deberán concertar sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de su cometido.

Así las cosas, la plataforma RUNAP permite que cada autoridad ambiental pueda actualizar la información de las áreas ya registradas, pero también, poder cargar la información requerida por la normatividad cuando se vaya a incluir una figura de protección como área integrante del SINAP

<sup>4</sup> Alimentado de la respuesta de una Consulta con ref.: “Consulta sobre procedimiento de declaratoria y registro de áreas protegidas, Decreto Reglamentario 2372 de 2010”. dirigido a Orlando De La Ossa Nadjar- Director General de la Corporación Autónoma Regional CARSUCRE, emitido por la Dirección General de Parques Nacional Naturales.







Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



para que Parques Nacionales Naturales pueda proceder a realizar el análisis de contraste y el registro respectivo.

Teniendo en cuenta lo señalado, Parques Nacionales Naturales de Colombia, como coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP, y administrador del Registro Único de Áreas Protegidas –RUNAP; podrá definir los lineamientos sobre cómo se realizará operativamente el procedimiento de análisis de contraste en una guía o reglamento, para de esta forma precisar en el mismo, el medio de envío de información y la coordinación con las autoridades ambientales.

### Conclusiones:

1. La consulta sobre el medio en que se debe recibir la información para proceder a realizar el análisis de contraste, o sobre cuándo Parques Nacionales Naturales puede entender “recibida” la información dentro del mismo proceso, corresponde a aspectos operativos y de gestión. Sin embargo esta Oficina Asesora Jurídica orienta sobre la mejor forma de aplicar jurídicamente las disposiciones del artículo 2.2.2.1.3.3 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.
2. El envío de la información requerida a Parques Nacionales Naturales para proceder a realizar el contraste puede realizarse por medios electrónicos, pues de esta forma se da aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, y a las disposiciones de la ley 1437 de 2011 y el Decreto 19 de 2012.
3. La inscripción de las figuras de protección en la plataforma RUNAP se puede concebir como el envío efectivo de la información para poner a iniciar posteriormente el contraste respectivo, cuando se cargue la documentación requerida por la normatividad a la plataforma, esto es: (i) copia de los actos administrativos en los cuales conste la información sobre los límites en cartografía IGAC disponible, (ii) los objetivos de conservación, (iii) la categoría utilizada y (iv) los usos permitidos por la normatividad; para que con esta documentación se pueda proceder a realizar el análisis de contraste y finalmente el registro del área protegida como integrante del SINAP.

Cordialmente,

### TRAMITADO VÍA ORFEO

**MARCELA JIMENEZ LARRARTE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Camilo Cruz Hernández- Abogado OAJ  
Proyecto. MAJIMENEZ



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

Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)