



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20181300002153

FECHA: 30-04-2018

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

DE: **ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES**
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

ASUNTO: **Procedencia de Registro RNSC / Licencia Exploración -
Licencia Explotación Hidrocarburos**

Estimada Edna Carolina,

Damos respuesta de conformidad con la solicitud radicada mediante Orfeo No. 20172300000893, de febrero 17 de 2017, y en cumplimiento de las atribuciones encomendadas a la Oficina Asesora Jurídica, según el Decreto 3572 de 2011:

1. *¿Es viable el registro de un predio como RNSC, cuando el predio se encuentra dentro de una Licencia de Exploración?*

Antes que nada, consideramos necesario aclarar que la licencia ambiental en la fase de exploración es propia de las actividades de hidrocarburos, según los supuestos del artículo 8 del Decreto 2041 de 2014, ahora unificado en el Decreto 1076 de 2015:

“Artículo 8°. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

1. *En el sector hidrocarburos:*



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



- a) *Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular y las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros;*
b) *Los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes, de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario.*
(...)"

En ese sentido haremos referencia sólo a los asuntos relacionados con hidrocarburos y no así a los relacionados con actividades de minería; con el propósito de responder a la pregunta de si es viable registrar una RNSC dentro de una licencia de exploración es importante analizar: **A)** qué implicaciones tienen los trabajos de exploración y **B)** las particularidades que se pueden presentar en los bloques petroleros durante la etapa de explotación.

A) Las implicaciones que tienen los trabajos de exploración

Según el artículo 8 del Decreto 2041 de 2014, unificado en el Decreto 1076 de 2015, la exploración puede incluir sísmica, construcción de vías y perforación exploratoria, lo que guarda coherencia con el artículo 23 del Decreto 1056 de 1953:

Artículo 23. <Artículo modificado por el artículo 8o. de la Ley 10 de 1961. Ver Nota de Vigencia. El texto original es el siguiente:>

(...)

Por exploración se entiende el conjunto de trabajos geológicos superficiales y los de perforación con taladro tendiente a averiguar si los terrenos materia de la concesión contienen o no petróleo en cantidades comercialmente explotables.

Con base en ello, vemos como en principio las actividades de exploración son contrarias a los objetivos y los usos y actividades permitidos en las RNSC, según los artículos 2 y 3 del Decreto 1996 de 1999, unificado también en el Decreto 1076 de 2015:

“Artículo 2o. OBJETIVO. *Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil tendrán como objetivo el manejo integrado bajo criterios de sustentabilidad que garantice la conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales.*

Artículo 3o. Usos y actividades en las reservas. *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:*

- 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.*



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



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.”*

El artículo 4° del Decreto 1996 de 1999 (unificado en el D1076/15), sobre la zonificación de las RNSC, se puede ver que las actividades de exploración no encajan con ninguna de las zonas con las que puede contar esta figura de protección ambiental, ni siquiera con la “zona de uso intensivo e infraestructura”, que es la más permisiva:

“Artículo 4o. ZONIFICACION. *La zonificación de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil podrán contener además de las zonas que se considere conveniente incluir, las siguientes:*

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.*
- Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil deberán contar como mínimo, con una Zona de Conservación.”*



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



Bajo el marco normativo expuesto en principio se puede concluir que no se puede registrar en el RUNAP una RNSC sobre la que se realizan o se van a iniciar trabajos de exploración. Sin embargo, sobre este punto también es importante revisar las particularidades en materia de usos y actividades, que se pueden presentar en los bloques petroleros durante la etapa de exploración.

B) Las particularidades que se pueden presentar en los bloques petroleros durante la etapa de explotación

En reunión sostenida con la Subdirección de Gestión y Manejo se aclaró que se han allegado a la entidad varias solicitudes de registro de RNSC, pero que todas responden a circunstancias diferentes, algunas de ellas son:

- La RNSC a registrar corresponde a una porción del bloque petrolero donde no se adelantan o adelantarán actividades de exploración.
- La RNSC a registrar comprende todo el bloque petrolero o áreas donde se adelantan o adelantarán actividades de exploración.
- El titular de la licencia de exploración está de acuerdo con el registro de la RNSC.
- El titular de la licencia de exploración está en desacuerdo frente al registro de la RNSC.

Cuando la RNSC a registrar comprenda una porción del bloque petrolero donde no se adelantan o adelantarán actividades de exploración, se podrá realizar el registro. Sin embargo, según el artículo 7 del Decreto 1996 de 1999 (unificado en el Decreto 1076 de 2015), se deberá analizar y evaluar, en el marco de la visita técnica¹ –y más allá de las definiciones jurídicas– si la exploración que se realice en las inmediaciones de la RNSC produce o producirá impactos negativos en ella.

En el caso en el que la RNSC comprenda todo el bloque petrolero o incorpore las áreas donde se van a adelantar actividades de exploración, no se podrá realizar el respectivo registro en el RUNAP. Esto se debe a que, como se manifestó en párrafos anteriores, la actividad de exploración que se adelanta o se va a adelantar riñe con los objetivos y actividades permitidas para esta categoría de área protegida. No obstante lo anterior, consideramos que sí se podrá registrar la RNSC cuando previamente se adecúe el polígono, de modo que se excluyan las áreas en las que se adelantan o se van a adelantar las actividades de exploración y se tenga en cuenta, además, lo definido en el Decreto 1996 de 1999 (unificado en el D1076/15) para la zona de amortiguación y manejo especial, que “puede estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad”.

¹El Ministerio del Medio Ambiente podrá realizar la visita o solicitar a la autoridad ambiental con jurisdicción en la zona, la información necesaria para verificar la importancia de la muestra del ecosistema natural y la sustentabilidad de los procesos de producción y aprovechamiento llevados a cabo en el predio que se pretende registrar como reserva. Como resultado de la visita se producirá un informe”.



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



Que el titular de la licencia de exploración esté o no de acuerdo con el registro de la RNSC no es un requisito contemplado dentro del Decreto 1996 de 1999 (unificado en el D1076/15), pero podría ser un elemento favorable a tener en cuenta dentro del procedimiento de registro. En todo caso, sí consideramos importante que, si se va a registrar la RNSC dentro de un bloque petrolero en fase exploratoria, **exista conocimiento pleno entre el titular de la licencia de exploración y el propietario del predio, en el sentido de que se pueden presentar posibles circunstancias o conflictos futuros, como por ejemplo:**

- **Que la autoridad ambiental competente no otorgue la licencia ambiental de explotación, con base en la existencia de la RNSC (ver el numeral 5 del artículo 13 del Decreto 1996 de 1999, unificado en el Decreto 1076 de 2015).**
- **Que la exploración derive en una licencia de explotación sobre la totalidad o una fracción de la RNSC y esta actividad provoque “desaparecimiento (...) del ecosistema que se buscaba proteger”, caso en el cual operaría la cancelación del registro, en detrimento de la voluntad del propietario del predio.**

Finalmente, y a pesar de los criterios generales que da en este concepto la Oficina Asesora Jurídica, reiteramos que es necesario que se analice y evalúe caso a caso las solicitudes de registro de una RNSC en un predio con una licencia de exploración vigente, ya que los elementos fácticos pueden variar.

2. ***En caso de ser viable el registro de un predio como RNSC en fase de exploración, y el registro se otorgue en esta etapa, y se presente por parte de la operadora solicitud de licencia ambiental de explotación que comprenda la RNSC ya registrada ante RUNAP, ¿es oponible la RNSC ante la solicitud de licencia teniendo en cuenta que se trata de una determinante ambiental?***

La oponibilidad se refiere a la aptitud de un acto jurídico de producir sus efectos frente a terceros. En este caso la RNSC sí es oponible a la expedición de una licencia ambiental en el sentido de que, por ejemplo, opera el artículo 13 del Decreto 1996 de 1999, unificado en el Decreto 1076 de 2016:

“Artículo 13. CONSENTIMIENTO PREVIO. La ejecución de inversiones por parte del Estado que requieran licencia ambiental y que afecten una o varias Reservas Naturales de la Sociedad Civil debidamente registradas, requerirá del previo consentimiento de los titulares de las mismas. Para tal efecto, se surtirá el siguiente procedimiento:

1. *Quien pretenda adelantar un proyecto de inversión pública que requiera licencia ambiental deberá solicitar información al Ministerio del Medio Ambiente acerca de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil registradas en el área de ejecución del mismo.*
2. *El ejecutor de la inversión deberá notificar personalmente al titular o titulares de las reservas registradas. Dicha notificación deberá contener:*
 - a) *Descripción del proyecto a ejecutar y su importancia para la región, con copia del Estudio de Impacto Ambiental si ya se ha elaborado;*
 - b) *Monto de la inversión y términos de ejecución;*



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



c) Solicitud de manifestar el consentimiento previo ante la autoridad ambiental respectiva dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación. En caso de afectarse varias reservas, este consentimiento se manifestará en audiencia pública que será convocada de oficio por la autoridad respectiva y en la que podrán participar los interesados, la comunidad y el dueño del proyecto, bajo la coordinación de la autoridad ambiental competente.

3. El titular de la reserva podrá manifestar su consentimiento por escrito y en caso de no pronunciarse dentro del término establecido se entenderá su consentimiento tácito.

4. En aquellos casos que no exista consentimiento, el titular de la reserva deberá manifestarlo por escrito dentro del término señalado o en la respectiva audiencia, argumentando los motivos que le asisten para impedir que se deteriore el entorno protegido.

5. En todos los casos, la Autoridad Ambiental tomará la decisión respecto al otorgamiento de la licencia conforme a la Constitución y a la ley.”

Es importante aclarar acá que la oponibilidad de la RNSC ante terceros no incluye como efecto jurídico la de prohibir la explotación de hidrocarburos. Esto se deriva del numeral 5 del artículo anteriormente citado, que determina que es la Autoridad Ambiental la que toma la decisión frente al otorgamiento de las licencias ambientales conforme a la constitución y a la ley. Además, se trae de presente el Código de Petróleos, en el que se especifica que la exploración y explotación de hidrocarburos es una actividad de utilidad pública:

“Artículo 4o. Declárase de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución. Por tanto, podrán decretarse por el Ministerio del ramo, a petición de parte legítimamente interesada, las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de tal industria.

De los juicios de expropiación a que haya lugar, conocerán en primera instancia los Jueces del Circuito, de la ubicación del inmueble respectivo, y en segunda instancia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. El trámite de esos juicios se ajustará a las disposiciones de procedimiento judicial que sean pertinentes, especialmente las que se refieren a expropiaciones para construcción de ferrocarriles.”

Al respecto también se recuerda que la RNSC, aunque pretende la conservación, se fundamenta exclusivamente en la voluntad de un particular, quien no puede prohibir de facto el desarrollo de actividades de utilidad pública que propenden por el interés general:

“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.)” (Concepto 20161300001993)



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



Adicionalmente se trae de presente el Concepto 20181300001083 del 28 de febrero de 2018 que explica que la RNSC es efectivamente una determinante ambiental. Sin embargo, el alcance de sus efectos jurídicos está limitado a lo concebido en la ley que la crea (artículo 109 de la Ley 99 de 1993) y a las demás normas que la reglamentan (i.e. D 2372/10 y 1996/99, unificados en D1076/15). En ese sentido, no se podría decir que un RNSC es una determinante ambiental del mismo nivel o jerarquía de un área del SPNN que, al ser una categoría de conservación estricta de carácter pública, es oponible a terceros en el sentido de que prohíbe, en toda circunstancia, las actividades extractivas y en cualquiera de sus fases:

“(…) se debe aclarar que las reservas de la sociedad civil son determinantes ambientales y en conjunto con las demás determinantes, normas de superior jerarquía en el ordenamiento del territorio y por ende también, para el desarrollo. No obstante, entre el conjunto de determinantes ambientales existentes o aplicables en el país, existe un orden o jerarquía en las mismas, derivado de la misma estructura del ordenamiento jurídico, en donde la Constitución Política encabeza la pirámide como norma de normas y le siguen las leyes, decretos, resoluciones y otro tipo de actos administrativos; jerarquía que responde también en las determinantes ambientales a una serie de principios, entre ellos los previstos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.”

3. ¿Existe la posibilidad de consultar ante la operadora titular de la licencia ambiental de explotación, si se realizarán intervenciones directamente sobre un predio que se quiere registrar como RNSC?

En términos generales, los particulares y las entidades públicas tienen el derecho de realizar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular; aunque este derecho es más restrictivo cuando se trata de Entidades Públicas que requieren obtener información de las actividades que adelantan los particulares, siendo necesario tener en cuenta que para ejercer o requerir al particular, la solicitud debe estar enmarcada en los siguientes elementos, contenidos en el artículo 86 constitucional y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente la sentencia T-286 de 2013:

- 1) Cuando los particulares son prestadores de un servicio público.
- 2) En los casos en que los particulares ejercen funciones públicas.
- 3) Cuando los particulares desarrollan actividades que comprometen el interés general.
- 4) En aquellos casos en los que la protección de otro derecho fundamental haga imperativa la respuesta.
- 5) Cuando haya estado de indefensión o situación de subordinación frente al particular al que se le eleva la petición.
- 6) Cuando el legislador autoriza la procedencia de la petición”. (T-286 de 2013)

En este orden de ideas, y con el fin de obtener los avances e información relacionados con las actividades que se realizan sobre un predio determinado y que se encuentran amparadas por



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



una licencia ambiental de explotación, se sugiere agotar previamente los trámites respectivos frente a otras autoridades en virtud del artículo 209 de la Constitución Política, que al tenor expresa:

“Constitución: Artículo 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.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Así las cosas, tanto los particulares como las entidades públicas podrán acceder a la información que suministra la Administración en ejercicio de sus funciones o a través de sus diferentes páginas Web, como las de la ANH, ANM, ANLA y de las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales.

En aquellos casos en los que la información pública sea insuficiente o esté desactualizada podrá acudir también al derecho de petición ante entidades públicas, con base en lo estipulado en la Ley 1755 de 2015.

4. En caso de ser viable lo expuesto en el numeral 3 y la operadora informe que sobre el predio presentado para registro como RNSC no se realizarán actividades incompatibles con los usos y actividades permitidos dentro de la RNSC ¿Es procedente registrar el predio como RNSC?.”

Es posible registrar el predio como RNSC se si cumplen los supuestos expuestos en el punto 1. No será suficiente que la operadora informe que no realizará actividades incompatibles dentro de la RNSC, pues también debe surtir –por ejemplo– la visita técnica que corrobore esta afirmación de la operadora.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

ANDREA PINZÓN TORRES
Jefe 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