

, 27 de julio de 1988.

Señor Ingeniero
César Montenegro Z.
Director General del Instituto
Nacional de Recursos Naturales
Renovables.
E. S. D.

Señor Director General:

Doy respuesta a su Nota DIR/547/88 fechada ayer, en la que tuvo a bien solicitar opinión de esta Procuraduría respecto a "si INRENARE, en base al artículo 5º, numeral 9, de la Ley 21 de 1986, está facultado y tiene competencia para crear Parques Nacionales u otras categorías de manejo para áreas silvestres".

La norma legal en referencia señala, como una de las atribuciones de esa entidad del Estado, la siguiente:-

"Artículo 5º.- Para el logro de los objetivos enunciados, el Instituto tendrá las siguientes funciones y facultades:

.....
.....

9.- Decidir en base a estudios, la creación, desarrollo, aprovechamiento, enriquecimiento, y manejo de bosques de protección, bosques de producción, bosques especiales u otras categorías de manejo para áreas silvestres".
o o o

De acuerdo al texto reproducido, es atribución del INRENARE decidir la creación, desarrollo, aprovechamiento, enriquecimiento y manejo de bosques de protección, bosques de producción, bosques especiales y otras categorías de manejo para áreas silvestres.

Esta norma legal hay que interpretarla en relación

con lo establecido en los artículos 2, 3, 5 (num. 10) y 28 de la misma ley, que son los que delimitan la esfera de competencia de esa entidad estatal. El primero de ellos la faculta para definir, planificar, organizar, coordinar, regular y fomentar las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables y, en especial, lo atinente a las aguas, suelos, flora y fauna silvestres, bosques, parques nacionales, reservas equivalentes y las cuencas hidrográficas, en forma consistente con los planes nacionales de desarrollo.

A su vez el artículo 3 de esa ley establece:-

"Artículo 3:- Para los efectos de la presente Ley, se entiende como ámbito de acción del Instituto, todas las funciones que pasen a ser de su responsabilidad por mandato expreso de ésta u otras leyes y todas aquellas relativas a bosques, aguas, suelos, fauna y flora silvestre, parques nacionales, reservas equivalentes y cuencas hidrográficas en el territorio nacional, que al momento no estén siendo definidas, planificadas, organizadas, coordinadas, reguladas, dirigidas o determinadas sus políticas y acciones de conservación y desarrollo por otra entidad estatal definida por la Ley.

Aquellas instituciones públicas que reglamentan actividades de conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables que se rijan por disposiciones jurídicas, continuarán ejerciendo las mismas en coordinación y de conformidad con las políticas y reglamentaciones que establezca el Instituto."

□ □ □

De acuerdo con las normas legales anteriores y con lo establecido en el numeral 10 del Artículo 5º ibídem, corresponde al INRENARE, la definición y coordinación de las políticas estatales en materia de recursos naturales, en desarrollo de los planes nacionales, y todo lo atinente a las funciones relacionadas con parques nacionales y otras reservas equivalentes y cuencas hidrográficas, que al momento de entrar a regir la referida ley no estuviese siendo objeto de planificación, organización, regulación y otras acciones correlativas por otra entidad estatal facultada a ese efecto por la ley. Se le faculta de manera expresa, además, para aplicar "las normas jurídicas vigentes sobre los recursos naturales renovables", lo que le confiere competencia amplia

al INRENARE sobre ésta materia. Además, el artículo 28 de la referida Ley 21 de 1986 confirió al INRENARE las atribuciones que a los entes estatales asignaron los Decretos Leyes 35 y 39 de 1966, que contienen los regímenes de aguas y forestal, y el Decreto Ejecutivo 23 de 30 de enero de 1967, emitido por conducto del extinto Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, sobre protección a la fauna silvestre. Por tanto, asumió las funciones que correspondían antes a la Comisión Nacional de Aguas, entre las cuales está la de establecer cuencas hidrográficas y demarcar zonas de aprovechamiento especial de aguas (art. 5 Decreto Ley 35 de 1966) y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, entre las que figura la clasificación de los bosques (art. 10 Decreto Ley 39 de 1966), de acuerdo a la clasificación instituida por los artículos 9 y 10 del Decreto ley 39 de 1966, que establecen:-

"Artículo 9.- Declárense bosques especiales todos aquellos que deben conservarse como tales, por razones de orden científico, educacional, histórico, turístico o recreativo, ubicados en tierras actualmente fiscales o que el Estado adquiriera con estos fines. Inclúyanse dentro de esta clasificación, entre otros, a parques y bosques de uso público, reservas biológicas, áreas de recreación, arbolado de caminos y los macizos y bosquetes anexos a los mismos."

o o o

"Artículo 10.- El Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, a través del Servicio Forestal y en coordinación con los demás organismos o servicios que tengan competencia en la materia, realizará la clasificación de todas las tierras fiscales, según su capacidad natural de uso."

o o o

Conviene señalar, además, que para interpretar lo establecido en el numeral 9 del artículo 50 de la Ley 21 de 1986, hay que atenerse al sentido natural y obvio de la palabras que utiliza, según lo dispone el artículo 9 del Código Civil. Además, hay que considerar los objetivos y demás atribuciones que esta ley señaló al INRENARE.

De acuerdo con el Diccionario de Lengua, "crear" significa -entre otras acepciones-: "establecer, fundar, introducir

por primera vez una cosa; hacerla nacer o darle vida en sentido figurado". Y "decidir" significa: "resolver, tomar decisión de algo" (Diccionario de la Lengua Española, XIX Edición).

A su vez, los diccionarios jurídicos recogen el mismo concepto respecto de las voces que se han mencionado, por lo cual debemos atenernos a ellos para efecto de la interpretación de la norma jurídica en referencia.

Si lo anterior es así, es factible concluir en que cuando dicha norma legal faculta al IRENARE para "decidir, en base a estudios apropiados, la creación de bosques de producción, bosques especiales u otras categoría de manejo para áreas silvestres, para el logro de los objetivos establecidos en el artículo 2 de esa ley, tal norma le permite crear parques nacionales u otras categorías de bosques que cumplan con las características y el propósitos establecidos en dicha ley.

Estas facultades parecen explicables por la forma en que está integrada la Junta Directiva de ese instituto, en la que figuran cinco (5) Ministros de Estado (entre los que están los de Planificación y Política Económica, Desarrollo Agropecuario y Gobierno y Justicia), quienes deben intervenir para transmitir las directrices políticas y planes de gobierno sobre la materia. Además, los objetivos y funciones que dicha ley asigna al INRENARE los convierten en el organismo administrativo encargado de dirigir y desarrollar este sector de la actividad administrativa.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, quedo, atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/dc.deb.