



Volume 26

2021

Presidente Prudente/SP

ISSN 1516-8158

CENTRO UNIVERSITÁRIO ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE

Reitora e Pró-Reitora Acadêmica: Zely Fernanda de Toledo Pennacchi Machado
Pró-Reitora Financeira: Maria do Carmo de Toledo Pennacchi
Pró-Reitora Administrativa: Maria Inês de Toledo Pennacchi Amaral

REVISTA INTERTEMAS

Linha editorial: Relações Sociais e Ambientais para uma Sociedade Inclusiva
Temática: Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento
Periodicidade semestral

EDITORES

Ana Carolina Greco Paes (TOLEDO PRUDENTE)
Carla Roberta Ferreira Destro (TOLEDO PRUDENTE)
Sérgio Tibiriçá Amaral (TOLEDO PRUDENTE)

COMISSÃO EDITORIAL

André Simões Chacon Bruno (USP)
Alessandra Cristina Furlan (UEL)
Alfonso Jaime Martínez Lazcano (SNI-CONACYT)
Dennys Garcia Xavier (UFU)
Daniela Braga Paiano (UEL)
Felipe Rodolfo de Carvalho (UFMT)
Haroldo de Araujo Lourenço da Silva (UFRJ)
Paulo Eduardo D'Arce Pinheiro (TOLEDO PRUDENTE)
Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador (UENP)
Wladimir Brega Filho (FUNDINOPI)

EQUIPE TÉCNICA

Daniela Mutti (Secretária –TOLEDO PRUDENTE)

Versão eletrônica

ISSN 2176-848X

Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/INTERTEMAS>

Indexadores e Diretórios

Latindex folio 14938

Sumários de Revistas Brasileiras código 006.064.819

Permuta/Exchange/Échange

Biblioteca “Visconde de São Leopoldo” – TOLEDO PRUDENTE

Praça Raul Furquim nº 9 – Vila Furquim

CEP 19030-430 – Presidente Prudente / SP

Contato

Telefone: +55(18)3901-4004 E-mail: nepe@toledoprudente.edu.br

Intertemas: Revista da Toledo, v. 26 – 2021

Presidente Prudente: Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo”. 2021. 21cm Revista do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente (SP)

1. Direito – Periódicos CDD – 340.5
ISSN 1516-8158

Sumário/Contents

NOTA AO LEITOR	5
A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E A INCLUSÃO SOCIAL: DIREITO À ACESSIBILIDADE EM PRÉDIOS PÚBLICOS	6
DA COSTA, Francisco Lozzi	6
FUZETTO, Murilo Muniz.....	6
PERES, Isabela Muniz	6
O ÁRBITRO E O DEVER DE REVELAR: OS PARÂMETROS FIXADOS PELA DOCTRINA, LEI, <i>SOFT LAW</i>, INSTITUIÇÕES ARBITRAIS E JURISPRUDÊNCIA. ..	20
SANTOS, Rayssa Alves	20
FERREIRA, Daniel Brantes	20
NEGOCIAÇÃO E O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA QUESTÃO ÉTICA NAS RELAÇÕES CONTRATUAIS ENTRE PARTICULARES	41
TERRA, Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos.....	41
FERREIRA, Maria Paula da Rosa	41
CARRARO, Guilherme Streit.....	41
TECNOAUTORITARISMO EM TERRA BRASILIS: A FRAGILIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ERA DOS DADOS	56
PIMENTEL, Matheus Dalta	56
SCALIANTE, Ana Lara Sardelari	56
HERBELLA, Renato Tinti.....	56
STATUS QUO E O SEU NOVO NORMAL: MUNDO, TECNOLOGIA, PROFISSÃO E A BUSCA POR IGUALDADE	69
DOS SANTOS, Andrei Milani	69
PAIVA, Kaik Felipe Alves	69
DE MORAES, Rogério Nascimento	69
BRAZ, João Pedro Gindro	69
(RE)DISTRIBUINDO A HARMONIA SOCIAL: UM PROCESSO PLURALISTA E COMUNICATIVO	81
OICHI, Camila Mayumi.....	81
BRAMBILLA, Pedro Augusto de Souza.....	81
(IN)SEGURANÇA JURÍDICA TRIBUTÁRIA APLICADA AOS MICROSSISTEMAS PROCESSUAIS: DISCUSSÃO DO ICMS SOBRE A TUST E TUSD NOS TRIBUNAIS	94
ZANUTO, José Maria.....	94
PIMENTEL, Matheus Dalta.....	94
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO CIRURGIÃO-DENTISTA	109
BRITO, Silas de Medeiros.....	109
BEZERRA, Tiago José de Souza Lima.....	109
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGRESSOR NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER	120
BOSSOLANI, Maria Vitória Mariano.....	120
DESTRO, Carla Roberta Ferreira	120
O AGRAVAMENTO DO FENÔMENO DO <i>STALKING</i> EM DECORRÊNCIA DO FIM DAS RELAÇÕES CONJUGAIS INTERPRETADO À LUZ DO FEMINICÍDIO	144

PORTO, Livia Rodrigues.....	144
MOREIRA, Glauco Roberto Marques	144
O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE E SUA APLICAÇÃO PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO	155
REBES, Beatriz Ferruzzi REBES	155
AQUOTTI, Marcus Vinicius Feltrim AQUOTTI	155
LA JUSTICIA ELECTRÓNICA EN SURAMÉRICA: UN COMPROMISO INELUDIBLE ANTE UNA NECESIDAD LATENTE	170
Marlon de Jesús Correa Fernández	170
EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL. MATERIALIZACIÓN DE LOS ODS EN COLOMBIA	198
BENÍTEZ, Melisa Caro	198
1.1. Democracia	202
1.2. Desarrollo	205
ANALÍTICA DEL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO	227
MUÑOZ, Daniel E. Florez.....	227
DE LA ROSA, Yezid Carrillo.....	227
BENEDETTI, Henry Valle.....	227
ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NATURALES NACIONALES COMO ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA.....	243
BLANCO, Milton José Pereira	243
SALAS, Fernando Luna.....	243

NOTA AO LEITOR

A 26ª edição da Revista Intertemas nasce em um período muito difícil para o Brasil e para o mundo, em um tempo de incertezas, turbulências e muitas informações.

E é neste contexto que pesquisadores mais uma vez se lançaram ao desafio de pesquisar e produzir conhecimento, em um momento em que o conhecimento tem sido cada vez mais necessário, principalmente, por conta do número de informações, por vezes tão desconectadas da realidade que temos visto atualmente.

Sendo assim, convido cada leitor a se debruçar nos temas propostos pelos pesquisadores. É com enorme satisfação que esta edição é publicada, tendo em vista o momento que estamos vivendo.

Desejo uma ótima leitura.

Cordialmente,

Ana Carolina Greco Paes
Editora da revista Intertemas

ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NATURALES NACIONALES COMO ÁREAS PROTEGIDAS EN COLOMBIA⁶⁴

BLANCO, Milton José Pereira⁶⁵
SALAS, Fernando Luna⁶⁶

RESUMEN: Este artículo de investigación eminentemente jurídico, de tipo analítico, documental, de carácter cualitativo y que se desarrolla a nivel teórico, abordará el estudio sobre el régimen de protección de los parques naturales nacionales en Colombia. En ese marco se debe señalar inicialmente que desde el plano internacional los parques naturales como áreas protegidas deben ceñirse a las disposiciones consagradas en el Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica aprobado internamente mediante la ley 165 de 1994, promulgada mediante decreto 205 de 1996 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-519 de 1994, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a ellos y a una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Palabras Claves: Parques naturales, áreas protegidas, medio ambiente, recursos naturales, sancionatorio ambiental.

ABSTRACT: This eminently legal research article, of an analytical, documentary, qualitative nature and developed at a theoretical level, will address the study on the protection regime of national natural parks in Colombia. Within this framework, it should be pointed out initially that from the international level, natural parks as protected areas

⁶⁴ El Presente trabajo constituye un avance del marco teórico de la investigación titulada: *Las áreas protegidas en Colombia*, en la cual los autores son investigadores principales. Este trabajo se encuentra adscrito a la línea de investigación denominada *Derechos fundamentales y derechos sociales* del Grupo de Investigación Teoría jurídica y derechos fundamentales "phrónesis" de la Universidad de Cartagena.

⁶⁵ Profesor del Dpto. de Derecho Público de la Universidad de Cartagena. Abogado y Licenciado en Filosofía. Magíster en Derecho de la Universidad del Norte (Colombia). Postgraduado en Diplomacia en Cambio Climático: Negociaciones climáticas internacionales del Colegio de Biólogos del Perú. Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, y en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Conjuez de la Comisión de Disciplina Judicial seccional Bolívar. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9080-4947> E-mail: mpereirab@unicartagena.edu.co

⁶⁶ Profesor del Dpto. de Derecho Procesal de la Universidad de Cartagena. Magíster en Derecho de la Universidad de Cartagena y Especialista en Derecho Procesal de la Universidad Libre. Editor de la Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo y director del semillero de investigación Ciencia y Proceso. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal - Capítulo Bolívar. Director del Centro Internacional De Estudios Jurídicos y Políticos (CIEJP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4574-6335>. E-mail: flunas@unicartagena.edu.co

must adhere to the provisions enshrined in the United Nations Convention on Biological Diversity, approved internally through Law 165 of 1994, promulgated through Decree 205 of 1996 and declared executable by the Constitutional Court through Ruling C-519 of 1994, whose objectives are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources, through adequate access to them and appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to those technologies, as well as through appropriate funding.

KeyWords: Natural parks, protected areas, environment, natural resources, environmental sanctioning process.

1 INTRODUCCIÓN

Según la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Esa diversidad está representada en 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales que representan 14'268.224 hectáreas (142,682 km²) de la superficie nacional (marinas y terrestres), donde 11,27% constituye el área continental y 1,5% el área marina. 26 de estas áreas tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes. En el año 2010 se conformó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) que, a 26 de agosto de 2021, contaba con un total de 1.366 áreas protegidas entre públicas y privadas, con las cuales se protegen 31,4 millones de hectáreas del territorio marino y continental, con representación de al menos el 80% de los ecosistemas naturales, según reporta el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). El anterior panorama se puede evidenciar cartográficamente en el mapa del SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el que claramente se observa como están distribuidas las áreas protegidas en nuestro país, incluidos los parques naturales nacionales y regionales.

Según el Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica se entiende por "área protegida" el área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. Vale resaltar que en el marco de ese convenio internacional es que Colombia establece su sistema de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica. El artículo 8 del convenio textualmente señala:

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;

- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;**
- f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;**
- g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;**
- h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;**
- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;**
- j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;**
- k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;**
- l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7o., un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; y**
- m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) , 1) de este artículo, particularmente a países en desarrollo.**

La sentencia C-519 de 1994 que declaró la exequibilidad de la ley 165 de 1994 aprobatoria del Convenio de Naciones Unidas sobre importancia de la Diversidad Biológica sostuvo que:

(...) la importancia de una regulación internacional en materia de biodiversidad, como la que en esta oportunidad le corresponde estudiar a la Corte, es un asunto de especial interés para los países de América Latina. En efecto, previas las discusiones de Río de Janeiro, se produjeron documentos de suma importancia en los cuales los Estados, así como las organizaciones no gubernamentales, consignaron sus posiciones sobre tan trascendental materia. La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con la participación de integrantes provenientes de países como Colombia, Costa Rica, México, Ecuador, Guatemala, Brasil, Perú, Argentina, Guyana y Venezuela, prepararon el informe denominado "Nuestra Propia Agenda", en el cual se "refleja el pensamiento, análisis y debate registrado sobre el tema en las pasadas décadas en la región, y adelanta sugerencias para un enfoque futuro". (...) Por su parte, Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de

motivos suscrita por los ministros de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente, cuando presentaron ante el h. Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado. (...)

Finalmente, no debe la Corte ignorar el hecho de que el Constituyente, en su afán de consagrar disposiciones encaminadas a lograr la preservación y conservación del ambiente y del entorno ecológico, se ocupó con particular interés del tema de la biodiversidad. Así, estipuló la obligación de las autoridades públicas y de los particulares de proteger la riqueza cultural y natural de la Nación (Art. 8o. C.P.). Conviene en este punto insistir en que la riqueza natural y cultural le pertenece a la Nación; en otras palabras, si bien la protección del ambiente es un asunto que sobrepasa los límites territoriales y le atañe a la humanidad en general, los recursos que se encuentren en cada Estado le pertenecen a él y, por tanto, sólo ese Estado tiene la facultad de utilizarlos y aprovecharlos económicamente de acuerdo con sus propios intereses. De igual forma, para efectos del asunto que se examina, debe la Corte resaltar la importancia que revisten los recursos y la información genética que ha sido aprovechada por las comunidades indígenas, negras y campesinas -principalmente-, cuyo conocimiento tradicional debe ser reconocido y respetado al momento de entrar a negociar sobre una riqueza que le pertenece al Estado colombiano, pero que requiere de la activa participación de esas comunidades, como lo exige, para el caso de los indígenas, el Parágrafo del artículo 330 constitucional.

En el plano constitucional es menester hacer referencia al artículo 63 de la carta política colombiana, el cual es claro en señalar que los bienes de uso público, *los parques naturales*, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, *son inalienables, imprescriptibles e inembargables*.

En el año 1995 se expidió la Política Nacional de Biodiversidad, aprobada por el Consejo Nacional Ambiental, que contempla tres estrategias principales: conservación, conocimiento y utilización sostenible para la biodiversidad. Respecto a la conservación de la biodiversidad en condiciones naturales (in situ), plantea el desarrollo de una estrategia en la que se garantice la representatividad de los diversos ecosistemas continentales y marinos y se fortalezca la organización institucional para la conservación y el manejo de ecosistemas que poseen un valor estratégico para el país. Posteriormente, el Consejo Nacional Ambiental aprobó en 1998 la “Estrategia para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, cuyo objetivo general consiste en asegurar la conservación de la diversidad biológica y cultural y la producción sostenible de bienes y servicios ambientales indispensables para el desarrollo económico, social y ambiental de la Nación mediante el diseño y puesta en marcha del SINAP, el cual estaría integrado a la dinámica económica, social y ambiental de las regiones (CONPES 3680 de 2010).

En el marco del convenio para diversidad biológica, se aprobó la Decisión VII/28 en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes (COP7) en el año 2004, adoptó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, comprometiéndose cada país a aplicarlo en el contexto de sus prioridades y necesidades nacionales, con el objetivo de establecer y mantener sistemas nacionales de áreas protegidas completos, eficazmente manejados y ecológicamente representativos, que contribuyan al logro de los objetivos del Convenio, a la meta prevista en la Declaración de Johannesburgo

de reducir el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible.

Para este propósito el Decreto - Ley 216 de 2003 le asignó a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN-, encargada de la administración y manejo de las áreas del sistema de parques, las funciones de proponer políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el SINAP y coordinar con las demás autoridades ambientales, entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, y organizaciones comunitarias, las estrategias para la conformación y consolidación de un SINAP (CONPES 3680 de 2010).

En el año 2010, a través del Decreto 2372 de 2010 se reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este Sistema. Sobre esta norma nos referiremos sobre sus aspectos centrales en el punto III del presente trabajo.

De igual forma, a nivel internacional se encuentra que en el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Adicionalmente, este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana. El derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. (Rivas, Mosquera & Mena, p. 2019)

Con esas acotaciones preliminares, se debe señalar que en este trabajo se abordara desde el plano normativo y jurisprudencial el régimen de protección de los parques naturales nacionales en Colombia en la que se hará un recorrido por la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional sobre el particular.

Este trabajo se dividirá por razones metodológicas en cuatro partes, así: una primera en la que se realizará un análisis sobre la protección constitucional del derecho al medio ambiente desde la jurisprudencia. Un segundo punto en el que se hará referencia a la constitucionalización del derecho al medio ambiente sano y conservación del medio ambiente: Obligaciones y deberes del Estado y la Comunidad. Una tercera parte en la que se hará un análisis normativo sobre el régimen de protección de los parques naturales en Colombia. Un cuarto y último aparte, en el que se analizará el contexto de los Parques Naturales en la jurisprudencia constitucional.

2 PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE: ANÁLISIS DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Para analizar la protección constitucional al Medio Ambiente es de suma trascendencia traer a colación el artículo 79 de la C.P el cual es el fundamento constitucional central de tan importante derecho. Esta norma señala que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. De igual forma, el artículo 88

de la C.P nos indica que las acciones populares son el instrumento para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de estos el derecho al ambiente.

La ley 472 de 1998 en su artículo 4, reconoce el derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. De igual forma indica la norma en mención que, el deber de conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

Precisado lo anterior, es importante definir desde el punto de vista legal qué se entiende por medio ambiente, para lo cual la ley 23 de 1973 señala que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables.

Desde el punto de vista constitucional, la Corte Constitucional sobre el medio ambiente, señaló en las sentencias C-035/16 y C-123/14 que este concepto de acuerdo con la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Respecto de los deberes que surgen para el Estado a partir de la consagración del ambiente como principio y como derecho, la jurisprudencia constitucional manifestó que se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

El derecho al medio ambiente no ha sido ajeno a la constitucionalización del derecho, pues para la Corte Constitucional es claro que la Constitución de 1991 encierra lo que se conoce como la constitución ecológica. En la sentencia C-123 de 2014 la Corte Constitucional se sostuvo que

(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por

perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

De lo señalado en este aparte del presente trabajo, se hace necesario resaltar la importancia que desde el orden constitucional se le ha dado al medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico. No quiere decir que antes de la entrada en vigencia no existía protección a tal derecho, pero es notorio que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se ha hecho más efectiva la protección ambiental. Con el Código de Recursos Naturales ya existía normatividad que consagraba el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano, sin embargo, este derecho tomó mayor efectividad con la consagración de las acciones populares como instrumento constitucional para su protección. Sobre este punto, la Corte Constitucional en sentencia C-630-11 señaló que la constitucionalización de las acciones populares supone un avance del Estado Social de Derecho, al sacar del “olvido” a los derechos colectivos, estableciendo una herramienta adecuada para su protección. Si bien los derechos colectivos trascienden la órbita individual, ello no significa que “*se trate de derechos de inferior jerarquía que los derechos individuales fundamentales*”.

En otras palabras, el concepto de medio ambiente con ocasión al fenómeno de la constitucionalización del derecho al ambiente sano ha evolucionado hacia una tendencia de protección pro natura, esto es, una protección en favor del ambiente como fin en sí mismo. Sobre este punto, el Consejo de Estado señaló que en materia ambiental en Colombia, con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) se estableció el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. No obstante lo anterior, el paso trascendental se produjo con la Constitución Política de 1991, toda vez que, además de contemplar en su artículo 79, el goce del ambiente sano como derecho colectivo, incluyó un compendio normativo para reglar el actuar del Estado y de los particulares respecto de la protección, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Sobre este punto, el Consejo de Estado Colombiano en sentencia de la sección primera de la sala de lo contencioso administrativo de seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008) señaló que “la Carta Política en su artículo 79 reconoce el derecho

a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”.

3 CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: OBLIGACIONES Y DEBERES DEL ESTADO Y LA COMUNIDAD

En este aparte del trabajo se analiza el papel de la comunidad y del Estado en la conservación del medio ambiente a partir de la constitucionalización del derecho al medio ambiente sano. Lo anterior implica estudiar las obligaciones y deberes de los sujetos antes descritos.

Antes de analizar el tema central de este acápite es importante señalar, tal como lo indica González Varas (1998), que por unanimidad parece otorgarse el galardón de bien jurídico, al medio ambiente. Sin embargo, el medio ambiente ha de encuadrarse dentro de los bienes jurídicos colectivos, que son aquellos bienes jurídicos que están referidos a la satisfacción de necesidades de carácter social y económico y que están relacionados con la idea de participación. El medio ambiente es, como decir, un bien jurídico administrado por los poderes públicos, como bien público o común y conlleva a una función administrativa de protección y prevención de los daños en el medio ambiente. (p. 203, 204)

Sobre este mismo punto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-431 de 2000 que *“la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”*. Para la Corte Constitucional el derecho a un ambiente sano tiene también el carácter de servicio público, al igual que la salud, la educación y el agua potable, cuya realización material encuentra pleno sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país.

A partir de lo dicho anteriormente el Estado tiene los siguientes deberes correlativos de conservación frente al ambiente:

1. Proteger su diversidad e integridad.
2. Salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.

3. **Conservar las áreas de especial importancia ecológica.**
4. Fomentar la educación ambiental.
5. Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
6. Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.
7. Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

Para el cumplimiento de tales deberes el Estado cuenta con una serie de potestades, como, por ejemplo, la facultad de intervención que por mandato de la ley en ciertas actividades como director general de la economía, como ocurre con la explotación de los recursos naturales en aras de la preservación de un medio ambiente sano.

Sobre este punto, la Corte Constitucional en la sentencia T-453 de 1998 señaló que:

El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.

Complementan, entonces, las responsabilidades estatales aludidas, los actos de participación y las obligaciones a cargo de la comunidad para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un “derecho-deber” (C.P., arts. 70, 79 y 95).

También es valioso traer a colación la sentencia T-046 de 1999 sobre el mismo sentido, la cual textualmente señala que:

Uno de los principales aspectos innovadores de la Carta Política de 1991 hace referencia al tratamiento de las riquezas naturales de la Nación y el medio ambiente, a través de una nueva conciencia que se refleja en claros compromisos tanto para el Estado como para la comunidad en general, tendientes a su conservación y protección, en cuanto patrimonio común de la humanidad, indispensable para la supervivencia de estas y de las futuras generaciones.

Por ello, constituye un fin esencial del Estado promover la prosperidad y el bienestar general, así como el mejoramiento de la calidad de vida de la población, entre otras actuaciones, mediante la solución de las necesidades insatisfechas con la prestación de los servicios públicos de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (C.P., arts. 2o. 49 y 366).

En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-339/02 al indicar que:

En este sentido se afirmó vía jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional que por la calidad de derecho del ambiente del cual son titulares todas las personas, son estas quienes están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y tienen el deber de colaborar en su conservación. Lo anterior quiere decir que la comunidad tiene también el deber de cuidar y proteger el ambiente, aunque en cabeza del Estado este la administración de los recursos naturales y la atmósfera.

En síntesis, la Constitución de 1991 impone para el Estado la necesidad de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano y promover la participación de los habitantes a través del establecimiento de deberes (artículo 95-8), acciones públicas (artículo 88) y un cierto número de garantías individuales (artículos 11, 49 incisos 1 y 2, 67 inciso 2 y 330 numeral 5). Lo anterior de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-339/02.

4 EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES: RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

Este aparte se va a referir de manera general al régimen de protección aplicable al Sistema de Parques Naturales Nacionales. Se hará referencia a las categorías, áreas, su administración y uso, actividades permitidas y prohibidas, disposiciones especiales para el licenciamiento ambiental en el sistema de parques, su relación con el ordenamiento territorial, etc.

Entrando al estudio particular de los Parques Naturales Nacionales, es importante señalar que la definición legal la trae la Ley 99 de 1993, que entiende por Parques Naturales Nacionales, “las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales definidas como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las siguientes categorías de protección: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque”.

El artículo 11 del Decreto 2372 de 2010 establece que el Sistema de Parques Nacionales forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y determina, de manera expresa, que está conformado por “los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del decreto 2811 de 1974. En cuanto al Parque Natural Regional, con la expedición del Decreto 2372 de 2010 se cuenta con una definición propia del mismo. El artículo 13 del referido Decreto define esta categoría de parque de la siguiente manera: “espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute”

El decreto 2811 de 1974 Código de Recursos Naturales, al que nos remite la ley 99 de 1993 define al parque natural nacional como el conjunto de áreas con valores

excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías la siguientes categorías:

- Parque Nacional: Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
- Reserva Natural: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;
- Área Natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;
- Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora Nacional;
- Santuario de Fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional;
- Vía Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

Es importante en este punto traer a colación el documento CONPES 3680 de 2010 denominado LINEAMIENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS, el cual identificó como problemas centrales de esa época del SINAP los siguientes: i) la no existencia de un inventario oficial de áreas protegidas, de un sistema de categorías que desarrolle distintas formas de gobierno complementarias y de espacios de participación oportuna y eficaz, lo que determina que el sistema no sea completo; ii) la no representación o subrepresentación de los ecosistemas existentes en el país; iii) la no evaluación de la efectividad en el manejo del sistema y la insuficiencia y desarticulación de recursos económicos, humanos y logísticos para la gestión, lo que conduce a que el sistema no sea eficazmente gestionado. Como estrategias para resolver los tres problemas anteriores, se propusieron las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 1. HACIA UN SISTEMA COMPLETO	
ACCIONES	ENTIDADES RESPONSABLES
Diseñar e implementar el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas de Colombia	MAVDT - UAESPNN Autoridades Ambientales
Rediseñar el sistema de categorías de áreas protegidas estandarizado para Colombia	MAVDT – UAESPNN
Afianzar la estructura de participación del SINAP	MAVDT – UAESPNN Autoridades Ambientales

ESTRATEGIA 2. HACIA UN SISTEMA REPRESENTATIVO	
ACCIONES	ENTIDADES RESPONSABLES
Racionalizar la creación de nuevas áreas protegidas	MAVDT - UAESPNN Autoridades Ambientales Institutos de Investigación Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
Mantener el proceso de identificación de vacíos de conservación y definición de prioridades	MAVDT - UAESPNN Autoridades Ambientales Institutos de Investigación
Generar acciones complementarias de ordenamiento territorial que aporten a la conectividad del SINAP	MAVDT - UAESPNN Autoridades Ambientales Municipios

ESTRATEGIA 3. HACIA UN SISTEMA EFECTIVAMENTE GESTIONADO	
ACCIONES	ENTIDADES RESPONSABLES
Estructurar e implementar una estrategia de sostenibilidad financiera	MAVDT - UAESPNN Autoridades Ambientales DNP
Evaluar la efectividad del manejo y consolidar un sistema de información y monitoreo del SINAP	MAVDT - UAESPNN Autoridades Ambientales Institutos de Investigación

Fuente: Documento CONPES 3680

A pesar de las estrategias desarrolladas por el documento CONPES anteriormente señalado, aun persisten problemas con relación a los parques naturales nacionales. Según la caracterización de uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, identificación de sujetos de aplicación de Pago por Servicios Ambientales -PSA- en el marco del Conpes 3886 (2019), sí bien las áreas protegidas representan aproximadamente el 15% del territorio nacional, está conformado entre otras por las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), las cuales son de gran importancia para el suministro de servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo sostenible del país, por ejemplo, el SPNNC abastece de agua de manera directa aproximadamente a 25 millones de personas, se protegen 4 de las 6 estrellas hidrográficas más importantes del País y son el nacimiento del 62% de los acuíferos de Colombia; asimismo las áreas del SPNN contribuyen a la protección parcial de 33 de las 41 zonas hidrográficas y de 137 de las 309 subzonas hidrográficas definidas en el país con una extensión de 115.140 Km², aportando el 50% del recurso hídrico para hidroeléctricas y al menos US\$ 502 millones por adicionalidad hídrica en el sector energético. Sin embargo, actualmente, en el SPNN, más del 60% de las áreas que lo conforman presentan conflictos por usos no permitidos de la tierra, ocupación y tenencia de predios en su interior por parte de comunidades campesinas, lo cual genera presión sobre los ecosistemas que por mandato constitucional deben ser preservados y restaurados, mientras a la vez, la población asentada en las mismas, que en un amplio porcentaje constituyen sujetos de reforma agraria o personas en condiciones de vulnerabilidad, no ha encontrado solución a su necesidad de tierras y de desarrollo social y económico. Frente a lo anterior, la UAPNN ha venido realizando acuerdos de

restauración y conservación con familias campesinas que han manifestado voluntad para dar tratamiento a los conflictos socio ambientales identificados.

El balance actual sobre las áreas protegidas se puede evidenciar en el documento CONPES 4050 del 27 de septiembre de 2021 denominado POLITICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ÁREAS PROTEGIDAS – SINAP en el que se señala expresamente que sí bien el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3680 *Lineamientos* para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas junto con el Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015, impulsó la gestión del SINAP en la evaluación del cumplimiento de dicha política se evidencio que varios aspectos requieren ser gestionados. Es importante señalar que el CONPES 2010, si bien se proyectó a 10 años, tuvo cierre anticipado en 2018, y se determinó que se alcanzó el 73% de las metas establecidas. El cierre del seguimiento a esta política destacó la disponibilidad de recursos financieros como una de las principales restricciones en la ejecución de las acciones, lo cual se espera fortalecer en desarrollo del nuevo CONPES 2021. Es importante señalar que en el cierre del CONPES anterior quedó como tarea pendiente las siguientes:

- La consolidación de un nuevo portafolio de áreas con potencial de declaratoria,
- La vinculación de estrategias complementarias de conservación,
- Avanzar en el análisis de efectividad del manejo de áreas protegidas y
- Fortalecer iniciativas, como el Programa Herencia Colombia que planteo nuevos enfoques, para el manejo efectivo, conectividad y representatividad (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Según el CONPES 4050 POLITICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ÁREAS PROTEGIDAS – SINAP, a pesar de que reconocen varios avances de la implementación del documento CONPES mencionado, diferentes factores continúan generando deterioro y transformación progresiva de los ecosistemas naturales protegidos. Entre los logros mas importantes se destacan la ampliación de la cobertura de ecosistemas naturales protegidos, la estructuración del RUNAP, la mejora en los procesos de planificación del manejo y la optimación de las rutas para la declaración de áreas protegidas, que sirven de soporte para la ejecución de varias acciones planteadas en este documento (DNP,2018). A pesar de lo anterior, el sexto informe de Colombia ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo et al., 2019) reconoció que los cambios en el uso del suelo por procesos sectoriales, el tráfico de especies, las invasiones biológicas y el cambio climático son los principales factores de transformación y pérdida de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel nacional. Los factores mencionados ponen en alto riesgo de pérdida a la naturaleza, tanto en las áreas protegidas como sus territorios aledaños afectando las especies silvestres, y limitando las posibilidades de bienestar social y de desarrollo de algunos sectores productivos (2021).

Con el nuevo CONPES se deja claro que el país trabajará una política para generar cambios transformacionales para consolidar el SINAP como la mejor estrategia para proteger el patrimonio natural de Colombia. Los principales cambios que se esperan con la implementación de la política se refieren a controlar y revertir los impactos de los factores de cambio y degradación, involucrar en el manejo de áreas protegidas formas de gobernanza comunitaria y privada, integrar las áreas protegidas en el ordenamiento del territorio y general beneficios para quienes contribuyen a la conservación de la biodiversidad. Estos propósitos se articulan con los nuevos desafíos que se proponen a nivel mundial para hacer frente a la crisis de la biodiversidad y se espera queden explícitos en el nuevo Marco Global de la Diversidad Biológica a ser adoptado en octubre del 2021 en la Decimo Quinta Conferencia de las Partes del CDB en Kumming (China). Lo anterior solo es posible en la medida que se logre la gestión trasversal de la biodiversidad en los diferentes sectores de desarrollo del país, logrando su concurrencia y articulación efectiva en la gestión de conservación, que fundamentan la necesidad de una política pública.

Dentro de las estrategias y acciones para consolidar el SINAP⁶⁷ que trae la POLITICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ÁREAS PROTEGIDAS – SINAP y cuyo enfoque es reducir el riesgo de pérdida de biodiversidad en las áreas protegidas que integran el SINAP, se encuentran:

- el aumento del patrimonio natural y cultural protegido;
- el aumento de la conectividad de las áreas protegidas en paisajes terrestres y marinos mas amplio;
- el manejo de forma efectiva del Sinap y sus áreas protegidas; y
- la distribución equitativa de costos y beneficios de la conservación de las áreas protegidas y del Sinap.

Con esas anotaciones, se procederá enseguida a entrar al contexto normativo, en el que se trabajará la finalidad de la declaratoria de parque natural nacional, las zonificaciones, actividades permitidas y prohibidas, no sin antes acotar que el Sistema de Parques Nacionales Naturales es una de las categorías de áreas protegidas junto con las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales

⁶⁷ CONPES 4050 POLITICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ÁREAS PROTEGIDAS – SINAP. Este documento CONPES representa una contribución importante del país a la tarea global de generar cambios y transformaciones en el periodo de 2021 a 2030. Se espera avanzar en la protección y recuperación del paisajes, ecosistemas y especies, para garantizar un territorio sostenible y contribuir al bienestar humano a partir de la gestión intersectorial para la conservación de la naturaleza. Adicionalmente, las acciones implementadas, contribuirán a la prevención y solución diferencial de conflictos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, reconociendo estrategias complementarias de conservación. Además, la adopción y el desarrollo de esta política responde a los compromisos de país en el marco de la Declaración Conjunta de Intención entre los Gobiernos de Colombia, Alemania, Reino Unido y el Reino de Noruega y el Pacto de Leticia en lo que corresponde a la gestión de las áreas protegidas.

Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Áreas de Recreación, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Este sistema de áreas protegidas lo conforma el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país. Dentro de las categorías de áreas protegidas no puede haber superposición de categorías, esto es, no puede categorizarse un área como nacional y regional al mismo tiempo, teniendo en cuenta lo dispuesto expresamente por el artículo 26 del decreto 2372 de 2010. Cuando se presenta esta superposición con un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la categoría superpuesta se entenderá sustraída sin la necesidad de ningún trámite y solo se registrará oficialmente la categoría del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Cada una de las áreas protegidas que integran el SINAP debe contar con un plan de manejo que será el principal *instrumento de planificación* que orientará la gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del SINAP. El plan de manejo deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al SINAP dentro del año siguiente al registro.

a. Finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales

Las finalidades principales del sistema de parques Nacionales son:

- a.** Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;
- b.** La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para:
 - Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;
 - Mantener la diversidad biológica;
 - Asegurar la estabilidad ecológica, y
- c.** La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

b. Zonificación, usos y actividades permitidas

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales como áreas protegidas del SINAP deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación.

Las zonas y sus consecuentes subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida, y podrán ser las siguientes:

- **Zona de preservación.** Es un espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede contener una o varias zonas de preservación, las cuales se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando por cualquier motivo la intangibilidad no sea condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación, esta zona debe catalogarse como de restauración.
- **Zona de restauración.** Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se denominará de acuerdo con la zona que corresponda a la nueva situación. Será el administrador del área protegida quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada.
- **Zona de uso sostenible:** Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Contiene las siguientes subzonas:
 - a) Subzona para el aprovechamiento sostenible. Son espacios definidos con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración.
 - b) Subzona para el desarrollo: Son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.
- **Zona general de uso público.** Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. Contiene las siguientes subzonas:
 - a) Subzona para la recreación. Es aquella porción, en la que se permite el acceso a los visitantes a través del desarrollo de una infraestructura mínima tal como senderos o miradores.
 - b) Subzona de alta densidad de uso. Es aquella porción, en la que se permite el desarrollo controlado de infraestructura mínima para el acodo de los visitantes y el desarrollo de facilidades de interpretación.

Señala el decreto 2372/2010 (compilado por el decreto 1076/2015) que el ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las

áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Según el Decreto 1076 de 2015, los usos deben regularse en el Plan de Manejo de acuerdo con la siguiente clasificación:

- a) Usos de preservación: Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.
- b) Usos de restauración: Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.
- c) Usos de Conocimiento: Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.
- d) Uso sostenible: Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.
- e) Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

De acuerdo con los usos y las zonas anteriormente señaladas, las actividades permitidas en el sistema de parques Nacionales son las siguientes: a. En los parques Nacionales, las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura; b. En las reservas naturales las de conservación, investigación y educación; c. En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación; d. En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control, de investigación y educación, y e. En las vías parques, las de conservación, educación, cultura y recreación.

Las actividades antes descritas deben realizarse bajo el siguiente alcance; **a. conservación:** Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado

propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; **b. investigación:** Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; **c. educación:** Son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; **d. recreación:** Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques Nacionales; **e. cultura:** Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y **f. recuperación y control:** Son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan. Los usos y actividades permitidas anteriormente señaladas se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad y no contradigan sus objetivos de conservación.

Es importante precisar que en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP, que incluye a los parques naturales, las actividades y usos que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría se entienden prohibidos.

En todo caso, se prohíbe dentro de las áreas que integran el sistema de parques Nacionales se prohíbe: a. La introducción y trasplante de especies animales o vegetales exóticas; b. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas, o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos; c. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada; d. Las demás establecidas por la ley o el reglamento, de acuerdo a lo señalado en el decreto 2372 de 2010.

i. Licenciamiento ambiental en parques naturales

De acuerdo a lo señalado en la ley 99 de 1993 y el decreto 2041 de 2014, todos los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas requieren de licencia ambiental, la cual se otorgará de manera privativa la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Sobre este particular el artículo 52 de la ley 99 de 1993 es claro al señalar que:

ARTÍCULO 52. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental, en los siguientes casos

(...)

9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales. (...)

Lo anterior se debe interpretar en consonancia con lo establecido en el artículo 8 del decreto 2041 de 2014, el cual señala:

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: (...)

12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

- a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;
- b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 8° y 9° del presente decreto, localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas.

El numeral 12.b implica que también requieren de dicha licencia ambiental, la ejecución de obras públicas que se localicen en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas, relacionadas con:

- 1) Proyectos de la red vial nacional referidos a:
 - a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;
 - b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 1° del Decreto 769 de 2014.
 - c) La construcción de túneles con sus accesos,

- 2) Ejecución de proyectos en la red fluvial nacional referidos a:
 - a) La construcción y operación de puertos públicos;
 - b) Rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madrevejas;
 - c) La construcción de espolones;
 - d) Desviación de cauces en la red fluvial;
 - e) Los dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas;

- 3) La construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional tanto pública como privada.

- 4). La construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas y la construcción y operación de distritos de riego y/o de drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas.

Es importante señalar que, toda licencia ambiental relacionada con proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales requiere concepto de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Lo anterior de conformidad con el párrafo 2 del artículo 8 del decreto 2041 de 2014. En todo caso, por expresa disposición del decreto 2041 de 2014, no requerirán licencia ambiental los senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de

administración de las áreas protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente.

5 PARQUES NATURALES: RÉGIMEN PENAL, DE POLICÍA Y SANCIONATORIO AMBIENTAL

a. Régimen sancionatorio ambiental

La ley 1333 de 2009 establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones y expresamente señala que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, se encuentran investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. Lo anterior implica que las autoridades mencionadas quedaron habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias de que trata la ley 1333 de 2009. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

En ese marco, se entiende como medidas preventivas aquellas que tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Estas medidas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo señalado en el artículo 32 de la ley 1333 de 2009. Estas medidas son:

- 1. Amonestación escrita.**

2. Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
3. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
4. Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

Vale resaltar que cuando los elementos aprehendidos representen peligro para la salud humana, vegetal o animal, la autoridad ambiental procederá de inmediato a su inutilización, destrucción o incineración a costa del infractor. Los productos perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación podrán ser entregados para su uso a entidades públicas, de beneficencia o rehabilitación, previo concepto favorable de la entidad sanitaria competente en el sitio en donde se hallen los bienes objeto del decomiso. En caso contrario, se procederá a su destrucción o incineración, previo registro del hecho en el acta correspondiente.

De igual forma, es importante precisar que para efectos sancionatorios ambientales, se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. De igual forma, se considera que constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Según la ley 1333 de 2009, son sanciones ambientales que se impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, únicamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las siguientes:

- Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
- Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
- Demolición de obra a costa del infractor.

- Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
- Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
- Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Se debe dejar claro que la autoridad ambiental puede imponer uno o varias de las sanciones anteriormente señaladas, y en todo caso, la imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados.

b. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La ley 1801 de 2016 señala expresamente en el artículo 96 que las autoridades de Policía en el ejercicio de sus funciones, velarán por el cumplimiento de las normas mineras y ambientales vigentes e informarán de los incumplimientos a las autoridades competentes con el fin de que estas apliquen las medidas a que haya lugar. En principio, la autoridad de policía tiene competencia únicamente para aplicar las medidas correctivas establecidas en la ley 1801 de 2016. Sin embargo, se debe dejar claro que por disposición expresa del artículo 97 de esa misma ley, las autoridades de Policía también podrán imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en la Ley 1333 de 2009 por los comportamientos señalados en el presente título. En todo caso, una vez se haya impuesto la medida preventiva se deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma, tal como lo ordena el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009.

Según el artículo 198 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, son autoridades de Policía: 1. El Presidente de la República, 2. los gobernadores, 3. los Alcaldes Distritales o Municipales, 4. los inspectores de Policía y los corregidores, 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. 6. los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

El código de seguridad y convivencia ciudadana con relación a los parques naturales contempla como comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica y que por lo tanto no se deben efectuar, los siguientes:

1. Ocupar ilícitamente áreas protegidas, de manera temporal o permanente.
2. Suministrar alimentos a la fauna silvestre.

3. Alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñascos, árboles, con pintura o cualquier otro medio, que genere marcas.
4. Transitar con naves o vehículos automotores no autorizados, fuera del horario y ruta establecidos y/o estacionarlos en sitios no señalados para tales fines.
5. Vender, comerciar o distribuir productos comestibles de cualquier índole, con excepción de aquellos autorizados expresamente.
6. Ingresar sin permiso de la autoridad ambiental competente.
7. Permanecer en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales más tiempo del autorizado.
8. No exhibir ante los funcionarios y autoridades competentes la autorización respectiva cuando se requiera.
9. Promover, realizar o participar en reuniones o actividades que involucren aglomeración de público no autorizadas por la autoridad ambiental.
10. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar los residuos y desechos sólidos.
11. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas.
12. Alterar, modificar o remover señales, avisos o vallas destinados para la administración y funcionamiento de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

c. Delitos ambientales

Con relación a los parques naturales como área protegida, la nueva ley 2111 de 2021 consagra como tipo penal especial denominado, invasión de áreas de especial importancia ecológica, así

ARTÍCULO 336. Invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, ecosistemas de importancia ecológica, playas, terrenos de bajamar, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, parque nacional natural, área o ecosistema de interés estratégico, área protegida, definidos en la ley o reglamento incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para su declaratoria, o de las condiciones naturales del área o territorio correspondiente.

ARTÍCULO 336A. Financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica. El que promueva, financie, dirija, facilite, suministre medios, se aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de las conductas descritas en el artículo anterior, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para su declaratoria, o de las condiciones naturales del área o territorio correspondiente.

Es importante señalar que el legislador consagró en el artículo 338 numeral 1 dentro de las circunstancias de agravación punitiva comunes a todos los tipos penales ambientales el hecho de que la conducta se cometa en ecosistemas naturales que hagan parte del sistema nacional o regional de áreas protegidas, en ecosistemas

estratégicos, o en territorios de comunidades étnicas, salvo las conductas de invasión de áreas de especial importancia ecológica, financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica. Lo anterior quiere decir que todos los tipos penales del título XI, y que protegen el bien jurídico de los recursos naturales y el medio ambiente, estos son, aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables, tráfico de Fauna, caza ilegal, pesca ilegal, manejo ilícito de especies exóticas, deforestación, promoción y financiación de la deforestación, manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos, explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, daños en los recursos naturales y ecocidio, contaminación ambiental, contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos, apropiación ilegal de baldíos de la nación, y la financiación de la apropiación ilegal de los baldíos de la nación se agravaran punitivamente con relación al tema objeto del presente trabajo, esto es, cuando la conducta se cometa en ecosistemas naturales que hagan parte del sistema nacional o regional de áreas protegidas, con las excepciones antes mencionadas. Veamos:

ARTÍCULO 338. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en este título se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando:

a) Cuando la conducta se cometa en ecosistemas naturales que hagan parte del sistema nacional o regional de áreas protegidas, en ecosistemas estratégicos, o en territorios de comunidades étnicas. Con excepción de las conductas consagradas en los artículos 336 y 336A.

b) Cuando la conducta se cometa contra especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica colombiana o de especies vedadas, prohibidas, en período de reproducción o crecimiento, de especial importancia ecológica, raras o endémicas del territorio colombiano. Con excepción de la conducta contemplada en el artículo 328C.

c) Cuando con la conducta se altere el suelo, el subsuelo, los recursos hidrobiológicos, se desvíen los cuerpos de agua o se afecten ecosistemas marinos, manglares, pastos marinos y corales.

d) Cuando la conducta se cometiere por la acción u omisión de quienes ejercen funciones de seguimiento, control y vigilancia o personas que ejerzan funciones públicas.

e) Cuando la conducta se cometiere por integrantes de grupos delictivos organizados o grupos armados organizados o con la finalidad de financiar actividades terroristas, grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a sus integrantes.

f) Cuando la conducta se cometa mediante el uso o manipulación de herramientas tecnológicas.

g) Cuando con la conducta se ponga en peligro la salud humana.

h) Cuando con la conducta se introduzca al suelo o al agua sustancias prohibidas por la normatividad existente o se realice mediante el uso de sustancias tóxicas, peligrosas, venenos, inflamables, combustibles, explosivos, radioactivas, el uso de explosivos, maquinaria pesada o medios mecanizados, entendidos estos últimos como todo tipo de equipos o

herramientas mecanizados utilizados para el arranque, la extracción o el beneficio de minerales o la distribución ilegal de combustibles.

i) Cuando se promueva, financie, dirija, facilite o suministre medios para la realización de las conductas. Con excepción de las conductas contempladas en los artículos 330A, 336A y 337A.

j) Cuando con la conducta se produce enfermedad, plaga o erosión genética de las especies.

6 SISTEMA DE PARQUES NATURALES NACIONALES, SUELO DE PROTECCIÓN, ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En este punto se hará referencia al concepto de suelos de protección, ecosistemas estratégicos para efectos de precisar las distinciones entre estos y la categoría de parques naturales. Veamos:

a. Suelo de protección.

Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional.

Si bien los suelos de protección no son categorías de manejo de áreas protegidas, pueden aportar al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación, en cuyo caso las autoridades con competencias en la declaración de las áreas protegidas, deberán acompañar al municipio y brindar la asesoría necesaria para las labores de conservación del área, lo cual podrá conllevar incluso su designación como áreas protegidas.

b. Ecosistemas estratégicos.

Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo expuestas anteriormente.

Es de mucha utilidad distinguir conceptualmente entre, suelo de protección, ecosistemas estratégicos y áreas protegidas, pues, según el artículo 10 de la ley 388 de 1997 y el Decreto 2372 de 2010 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) la reserva, alinderación declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, **son determinantes ambientales**. En el contexto del ordenamiento territorial y urbanístico, en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen

normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia eco sistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Es por ello que, a las entidades territoriales con competencias en materia de ordenamiento territorial no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del SINAP, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.

No está demás aclarar que, sí bien las obras internas realizadas en los parques naturales están sometidos, al licenciamiento ambiental cuando los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tal como se explico anteriormente, no ocurre así cuando se trata de ecosistemas de importancia ecológica, pues, requiera licencia únicamente cuando los proyectos obligados a obtener licencia ambiental pretendan intervenir humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos o manglares, la autoridad ambiental competente se deberá solicitar concepto previo al Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

7 LOS PARQUES NATURALES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

- **Ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema. Sentencia C-649/97/Sentencia C-598/10**

En la Sentencia C-649/97, la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la facultad del Ministerio de Ambiente de sustraer las áreas que *integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento* de que trata el artículo 5 núm. 18 de la ley 99 de 1993. En dicha sentencia se procedió a retirar del ordenamiento jurídico la expresión "y sustraer" empleada en el numeral 18 del art. 5, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y mantener la vigencia de dicha expresión, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales.

Sobre ese punto, la Corte Constitucional expuso que el artículo 63 de la Constitución Nacional distingue entre: bienes de uso público; parques naturales; tierras comunales de grupos étnicos; tierras de resguardo; patrimonio arqueológico de la Nación, así como otros bienes determinados por el legislador, que tienen la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Resalta la Corte constitucional que no son asimilables los bienes de uso público a que alude el art. 674 del Código Civil, con los demás bienes de que trata el artículo 63 constitucional. En esta sentencia en comento la Corte deja claro que con anterioridad a la Constitución de 1991, siempre se consideró que la regulación en materia de reservas correspondía al legislador, quien determinaba la competencia, y los requisitos y condiciones para su constitución. Salvo en algunos casos en que directamente se estableció por el legislador, tan así que específicamente la ley señaló competencia al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- para constituir reservas sobre terrenos baldíos para colonización y otras finalidades (art. 3o. ley 135/61) y al INDERENA para constituir reservas sobre recursos naturales renovables (art. 38, letra b) del decreto 133/76). Igualmente, le correspondía al legislador regular lo relativo a la extinción, modificación o sustracción de las áreas de reserva. Es claro para el máximo tribunal constitucional que la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables. En ese marco, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables, las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que mas adelante se hará.

Por lo anterior, la Corte Constitucional sostiene que se encuentra la administración habilitada por el legislador para administrar lo relativo al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, y con ello la facultad para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes. Sin embargo, se precisa en la sentencia C-649/97 que la protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste. En tal sentido, la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En esta sentencia se deja claro que ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema. Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.

En la sentencia C-598/10 se resuelve un problema jurídico similar al tratado en la sentencia C-649 de 1997 pero con relación a la facultad de sustraer áreas de parques naturales regionales. En esta sentencia se declaró inconstitucional la expresión “o sustraer” y exequible la expresión “parques naturales de carácter regional” contenida en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. En este fallo la Corte Constitucional reitera que son Parques Naturales Nacionales, “las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales definidas como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las siguientes categorías de protección: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque”. El artículo 11 del Decreto 2372 de 2010 establece que el Sistema de Parques Nacionales forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y determina, de manera expresa, que está conformado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974”. En cuanto al Parque Natural Regional, con la expedición del Decreto 2372 de 2010 se cuenta con una definición propia del mismo. El artículo 13 del referido Decreto define esta categoría de parque de la siguiente manera: espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición

y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

En esta sentencia se deja claro que la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para *sustraer* áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política en las normas señaladas en la formulación del problema jurídico-constitucional. Se consideró por parte de la Corte Constitucional que una interpretación sistemática y armónica de lo establecido en los artículos 63, 79 y 80 de la Carta Política lleva a concluir, por tanto, que en punto a la facultad de sustraer o cambiar la destinación de las áreas declaradas Parques Naturales Regionales contradice el sistema de protección del medio ambiente establecido en la Constitución Política.

Un aspecto muy interesante que trae la sentencia C-598/10 es la distinción entre parque natural nacional y parque natural regional. En ese contexto, la sentencia en mención señala que existe una necesidad de preservar de manera íntegra las zonas protegidas y no fraccionarlas ni intervenirlas, pues con ello se afecta la dinámica natural de estos espacios y se vulneran los atributos que caracterizan su biodiversidad. Debe tenerse en cuenta, también, que en la mayoría de los casos un criterio para la declaración de parques sean ellos de carácter nacional, regional o local, es justamente el carácter único e insustituible de los recursos de flora, fauna, paisajísticos que abarcan y tampoco se puede perder de vista que en la gran mayoría de los casos estos territorios comprenden recursos hídricos y proveen aire puro lo que los convierte en bienes ecológicamente valiosos y necesitados, por ello, de especial protección. En algunos casos, las especies que habitan las áreas que integran los parques están en vías de extinción por lo que se intensifica la necesidad de preservar estas zonas. A lo anterior, se suma el significado cultural que pueda derivarse de la protección que se le confiere a los parques naturales. En ocasiones dichos espacios se convierten en zonas estratégicas para la supervivencia de grupos étnicos cuya diversidad cultural por mandato constitucional debe ser promovida y protegida. Adicionalmente, puede decirse que las áreas que pertenecen a los Parques Naturales –nacionales y regionales–, suelen declararse como tales bajo la consideración de que dejar desprotegidos estos espacios geográficos significa restringir de modo considerable beneficios ambientales claves para el bienestar y la calidad de vida de la población humana.

En ese sentido la Corte reiteró que la potestad de declarar o reservar un área como parque natural -en lo nacional- no fue óbice para declarar inconstitucional la facultad de ‘sustraerla’, invalidando el argumento de que el poder de crearlo implica necesariamente el de desafectarlo. En tal sentido, la inconstitucionalidad de la disposición demandada no se justifica en el hecho de que “*similar facultad esté vedada a un órgano de superior jerarquía*”, de lo que haya que deducirse que con mayor razón debe estarlo para el inferior jerárquico, pues, para la Corte Constitucional, el reproche de inconstitucionalidad prospera porque no existe una diferencia entre la protección que se les debe conferir a los Parques Nacionales y la que merecen los Parques Regionales y porque el artículo 63 de la Constitución Política otorgó a la

categoría de Parques Nacionales la protección materializada en la indisponibilidad de dichos bienes como inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin contraer su ámbito de aplicación a los nacionales con exclusión, por ejemplo, de los regionales. En suma, la inconstitucionalidad que se declara se basa en la oposición que se presenta entre la facultad de sustraer áreas de valores excepcionales en materia ambiental y la realización de los fines sociales y ecológicos propios del Estado Social de Derecho.

- **La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles. Sentencia C-189/06**

En la sentencia C-189/06 la Corte Constitucional se pronunció declarando exequible la expresión las ventas de tierras contenida en el artículo 13 de la ley 2 de 1959 relativa a economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. En esta sentencia se planteó como problema jurídico, si se desconocía o no el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, cuando en la norma demandada se prohíbe “*las ventas de tierras*” que integran el denominado Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El máximo tribunal constitucional señaló textualmente que:

(...) el Sistema de Parques Nacionales está conformado por áreas que debido a sus características naturales, culturales o históricas tienen un gran valor para el patrimonio nacional, razón por la cual deben ser sometidas únicamente a actividades de conservación, investigación, recuperación y control. Ello implica que el uso de tales áreas no puede ser pleno sino limitado a aquellos actos encaminados a lograr el fin para el cual fue creada la reserva. (...) la prohibición de realizar determinadas actividades en las áreas integradas al Sistema de Parques Nacionales Naturales si bien puede llegar a constituir una limitación al ejercicio de los derechos económicos del propietario del inmueble, no puede predicarse que esté vulnerando el artículo 58 Superior, sino que, por el contrario, lo desarrolla pues no debe olvidarse que el Constituyente de 1991 adicionó a la función social que debía cumplir la propiedad, una función ecológica, más aún cuando se trata de áreas con valores naturales excepcionales para el patrimonio nacional que resulta imprescindible mantener para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, tal y como lo disponen los artículos 79 y 80 Superiores.

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste”.

Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien

en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella esta **afectada** a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, **afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho**, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad **con la referida afectación** el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación

Al respecto, cita el siguiente aparte jurisprudencial: “En necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación al respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación.

En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

Los argumentos expuestos por la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad de la norma son los siguientes:

- a. La limitación o restricción al atributo de la libre enajenación prevista en la norma demandada, consistente en prohibir “*las ventas de tierras*” particulares que se encuentran en zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales, se pretende garantizar como interés superior del Estado Social de Derecho (C.P. art. 8), el cumplimiento de la *función ecológica* que le es inherente al derecho de dominio (C.P. arts. 58, 79 y 80). En ese sentido, el legislador como *medida de protección* de los recursos naturales prohibir “*las ventas de tierras*”, sin que por ello se desconozca *-ipso facto-* el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada.
- b. La prohibición de *ventas de tierras* particulares que se encuentran en zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales pretende preservar, salvaguardar y perpetuar los recursos ambientales presentes en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. La anterior limitación exterioriza el carácter relativo del derecho a la propiedad privada, en la medida en que se sujeta su realización al cumplimiento de los fines ecológicos previstos en la Constitución (C.P. arts. 8, 58, 79 y 80). Lo anterior como primacía del interés público o social sobre el interés privado del propietario, en los términos consagrados en el artículo 58 de la Carta Política. El artículo 63 atribuye a la ley la determinación de los bienes que son inembargables, inalienables, mientras que el artículo 72 especifica que corresponde al Legislador establecer los mecanismos que permitan readquirir los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural, cuando éstos se encuentren en manos de los particulares. . En este contexto, en aras de garantizar la realización de la

función ecológica inherente al derecho de dominio, el legislador puede extender frente a los terrenos de propiedad privada que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales, la prohibición de realizar actos que impliquen la transferencia de dicho dominio, a fin de controlar el proceso de colonización sobre las mencionadas zonas ambientales de gran riqueza ecológica. La limitación prevista en la norma demandada es legítima, ello no excluye la posibilidad del Estado de adquirir los citados inmuebles mediante el procedimiento de compra o a través de la declaratoria de expropiación. Dichas alternativas se encuentran reconocidas, entre otros, en los artículos 14 de la misma Ley 2^a de 1959 y 335 del Código Nacional de Recursos Naturales.

c. La limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo los titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas.

- Carácter compatible entre la licencia ambiental y los parques naturales. Sentencia C-746/12

En la sentencia C-746/12 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 núm. 9 de la ley 99 de 1993 sobre la competencia del Ministerio de Ambiente de otorgar de manera privativa la Licencia Ambiental a los proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Corte Constitucional señaló que la disposición demandada se ajusta a la constitución nacional. Sostuvo la Corte Constitucional que la habilitación del legislador a la administración nacional para la expedición de licencias ambientales no desconoce los mandatos constitucionales, pues, la caracterización constitucional de la licencia ambiental no coincide con la nuda definición legal contenida en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993. La licencia tiene múltiples propósitos relacionados con la prevención, el manejo y la planificación, y opera como un instrumento coordinador, previsor y cautelar, mediante el cual el Estado cumple –entre otros– con los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales y del ambiente, el deber de conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la realización de la función ecológica de la propiedad (CP art. 8, 58 inc. 2º, 79 y 80). Por demás, es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo.

La Corte Constitucional señala que la licencia ambiental no está ligada únicamente a la potencialidad de generación de daños o alteraciones al paisaje, porque significaría eclipsar el potencial planificador, preventivo y cautelar que precisamente caracteriza la figura de la licencia ambiental desde una perspectiva

constitucional. Tanto la licencia ambiental como los parques naturales revisten una especial importancia para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales y del ambiente, y son susceptibles de armonización en escenarios concretos. Esto es así en diversos casos, por ejemplo, en todos aquellos en los que preexistan a la declaratoria de un área como perteneciente al Sistema de Parques Nacionales Naturales, obras, actividades o proyectos, ubicados o desarrollados, o con efectos sobre el territorio reservado de tales áreas.

En esta sentencia la Corte deja claro que no se desconoce que algunas de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales tienen una zona de alta densidad de uso destinada a actividades recreativas y turísticas. Frente a la necesidad de adecuación de las facilidades ecoturísticas, la licencia funge igualmente como una herramienta de gestión y de prevención de los posibles impactos que tales obras puedan aparejar. Tampoco se olvida que, debido a razones de tipo histórico, algunas zonas del sistema de parques tienen asentamientos humanos desde antes de que tales áreas fueran reservadas. En ese marco, encuentra el tribunal constitucional compatibilidad con la Constitución que frente a la posibilidad de que las comunidades que habitan estas zonas decidan, por ejemplo, adelantar la construcción o adecuación de un acueducto, se exija la existencia de una licencia ambiental administrada por autoridades nacionales. Esta licencia con su carácter previo, obligatorio y cautelar, fungiría en este tipo de casos como un dispositivo protector del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que permite concretar los mandatos de los artículos 79 y 80 de la Constitución.

Se recordó por parte de la Corte Constitucional que la zonificación y los tipos de áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, por disposición del legislador y como lo reconoció en su intervención Parques Nacionales Naturales de Colombia, tiene consecuencias en cuanto a las actividades permitidas y prohibidas en dichas zonas, consintiendo la ejecución de determinadas actividades u obras que, pese a su impacto, están sometidas a la obligación de obtener una licencia ambiental. Sobre este punto, la sentencia C-746/12 trajo como ejemplo el área denominada “vía parque”, la cual, en virtud de lo previsto en el artículo 329 del Decreto 2811 de 1977, es un faja de terreno con carretera para fines de educación o esparcimiento. Desde esta perspectiva, la existencia de carreteras, acueductos u obras de prevención que puedan causar deterioro al Sistema de Parques Nacionales Naturales y que exigen el otorgamiento de la licencia ambiental, dependerá del tipo de área y su zonificación previstas en el ordenamiento jurídico, acorde con las finalidades de perpetuación, conservación, mantenimiento de la diversidad biológica y aseguramiento de la estabilidad ecológica, entre otras, que constituyen el soporte de estas áreas de especial protección.

8 CONCLUSIÓN

En este trabajado se ha intentado abordar y desarrollar la temática sobre el régimen de protección de los parques naturales nacionales en Colombia, donde se ha

podido analizar y revisar su marco normativo, doctrinal y jurisprudencial de manera detallada y objetiva, concluyendo con ello que se debe propugnar por una correcta conservación de la diversidad biológica, por la adecuada utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a ellos y a una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación y ejecución apropiada.

REFERENCIAS

Agudo González , J. (2016). **Ejecución y Gestión de Obras Hidráulicas: Nuevos Retos y Nuevos Conflictos** . Comares .

Álvarez, Gloria Lucia (2011). **Las áreas protegidas en Colombia**. Universidad Externado de Colombia.

Amaya Navas, Oscar Darío y Amaya Arias, Ángela (2017) **Derecho privado y medio ambiente: homenaje a Fernando Hinestrosa**. Universidad Externado de Colombia.

Briceño Chaves, Andrés (2012). **Aproximación a la reparación de los prejuicios ambientales en el derecho comparado, en Lecturas sobre derecho del medio ambiente**, (Bogotá, Universidad del Externado de Colombia), t. VII

Cassagne, Juan Carlos (2014). **El daño ambiental colectivo, en Lecturas sobre derecho del medio ambiente**. (Bogotá, Universidad del Externado de Colombia) t. V.

Corte Constitucional. Sentencia C-189/06

Corte Constitucional. Sentencia C-519 de 1994

Corte Constitucional. Sentencia C-598/10

Corte Constitucional. Sentencia C-649/97

Corte Constitucional. Sentencia C-746/12

Esteve Pardo, José (2008). **Derecho del medio ambiente**, (Madrid, Marcial Pons) 2da Ed

Garetto, R. (2018). El principio del desarrollo sostenible en el contexto de la Unión Europea y en el plano internacional. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, 10(20), 173–186. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.20-2018-2154>

González- Varas Ibáñez, S. (1998). **La reparación de daños causados a la administración**. Barcelona: Cedecs.

González Villa, J. E. (2001). **Derecho Administrativo Colombiano Parte General**. Bogota: Uexternado.

González-Varas Ibáñez, Santiago (1998): **La reparación de daños causados a la Administración** (Barcelona, Editorial Cedes) 203-204 pp.

Guastini, R. (1997). **Estudios de Teoría Constitucional**.

Lasagabater, I. (2004). **Derecho Ambiental Parte Especial III**. Bilbao: Lete.

Lozano Cutanda, B. (2007). **Derecho Ambiental Administrativo**. Dykinson.

Lozano Cutanda, Blanca (2015), **Derecho ambiental administrativo** (Madrid, Dykinson). 6.a ed.,

Ochoa Carvajal, R. (2014). **Derecho Civil Bienes**. Temis.

Ortega Álvarez, L. (2013). **Tratado de Derecho Ambiental**. Tirant lo blanch.

Parejo Alfonso, L. (2010). **Lecciones de Derecho Administrativo**. Valencia España: Tirant lo Blanch.

Pereira Blanco, M. J. (2017). Tratamiento jurídico de las energías renovables en Colombia: ahorro energético, eficiencia energética y uso racional de la energía. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, 9(17), 43–68.
<https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.9-num.17-2017-1542>

Rivas Mosquera, L. A., Mosquera Palacios, Y. L., & Mena Mena, P. A. (2019). Reflexiones en torno a la autonomía del derecho humano al medio ambiente. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, 11(21), 84–109.
<https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.11-num.21-2019-2502>

Valencia Zea, A. (2014). **Derecho Civil Tomo I Parte General y Persona**. Bogotá: TemiS.

Velásquez Jaramillo, L. G. (2015). **Bienes**. Bogotá: Temis.



Para mais informações ou eventuais dúvidas, solicita-se contatar os Editores da Revista INTERTEMAS via e-mail nepe@unitoledo.br ou pelo telefone (18) 3901-4004.