



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20161300002183

FECHA: 07-06-2016

PARA: **JUAN IVÁN SÁNCHEZ BERNAL**
Director Territorial Pacífico PNN

DE: **MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica PNN

ASUNTO: Concepto jurídico sobre los alcances de la función policiva, y sobre el sustento jurídico de las situaciones que se pueden presentar en el devenir de la misión institucional de Parques Nacionales Naturales cuando se realizan labores de inspección, vigilancia, y funciones sancionatorias.

FUENTES: Constitución Política de Colombia, Decreto 3572 de 2011; Decreto 622 de 1977; Decreto-ley 2811 de 1974; ley 99 de 1993; ley 1333 de 2009; Decreto 1355 de 1970.

Cordial saludo,

En atención a la solicitud sobre los alcances de la función policiva, y sobre el sustento jurídico de las situaciones que se pueden presentar en el devenir de la misión institucional de Parques Nacionales Naturales cuando realizan labores de inspección, vigilancia y funciones sancionatorias; esta Oficina Asesora Jurídica emitirá concepto sobre el particular para obtener claridad y fijar una posición jurídica institucional en el caso en mención.

En este sentido, el artículo 10 del Decreto 3572 de 2011, estipula como funciones de la Oficina Asesora Jurídica, asesorar a las dependencias de la entidad, conceptuar y compilar las normas legales, conceptos, jurisprudencia y doctrina relacionados con la actividad del organismo y velar por su actualización, difusión y



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



aplicación. En virtud de esa disposición damos respuesta al Memorando No. 20167580000223 del 9 de febrero de 2016.

En función del cometido que nos ocupa, es pertinente delimitar y señalar aquellos problemas jurídicos que dan cuenta de los temas que se estudiarán en el presente concepto y que engloban las preguntas elevadas a esta Oficina Asesora Jurídica, sin manifestar de esta forma que no se responderán directa y expresamente en el desarrollo de este concepto.

Problemas Jurídicos

1. ¿Cuál es la definición y los efectos jurídicos de la “función policiva” que tiene asignada la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia a través del Decreto 3572 de 2011, que consagró que una de las funciones de dicha Unidad es la de ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.?
2. ¿Qué alcances tiene la función policiva otorgada a Parques Nacionales Naturales, dado que el ejercicio de las labores de vigilancia y control, o de la función sancionatoria puede implicar que los funcionarios de la entidad se encuentren con predios cercados o que no cuenten con una autorización por parte de los ocupantes para ingresar en los mismos?
3. ¿Qué procedimiento debe ejecutar la autoridad ambiental para entrar a los predios teniendo en cuenta los mandatos constitucionales de propiedad privada y de prohibición al registro del domicilio sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, en contraste con el mandato constitucional de protección al ambiente?

Para dar respuesta a los problemas jurídicos anteriormente mencionados, el análisis del asunto bajo estudio por parte de esta oficina, deberá desarrollar la problemática de Parques Nacionales Naturales que debido a su naturaleza administrativa y su misión institucional, puede verse enfrentado a situaciones que pongan en tensión derechos como: la protección de las áreas de especial importancia ecológica, y el derecho a gozar de un medio ambiente sano, con el derecho a la propiedad privada, a la intimidad, o la inviolabilidad del domicilio, en el caso de las inspecciones de vigilancia y control o imposición de sanciones o medidas preventivas en ejercicio de la función sancionatoria en predios de propiedad de particulares; por eso, el punto central del análisis será el de determinar los aspectos pertinentes del régimen de policía en el



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



ordenamiento colombiano, los alcances de las facultades policivas de Parques Nacionales Naturales, y la función ecológica de la propiedad.

Para ello, se procederá a exponer y a desarrollar los siguientes temas: 1. Definición de orden público 2. Definición de los conceptos de: “*poder de policía, función de policía y actividad de policía*”; 3. los Alcances del concepto de función de policía asignado a Parques Nacionales Naturales. 4. La función ecológica de la propiedad de los predios que se encuentran dentro de las áreas de Parques Nacionales Naturales. 5. La cooperación y apoyo por parte de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas a las Autoridades Ambientales.

Pregunta número 1.

1. “Se me aclare cuál es el alcance de la función policiva dentro de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.”

En el ejercicio de determinar la definición y los alcances de la “*función policiva*” se debe manifestar que la interpretación no se puede reducir a los límites de una sola disposición cuando vemos que la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de contenidos dados en otras regulaciones. Es así como vemos la necesidad de clarificar el contenido y la finalidad de la “*Función policiva*” articulándolo junto con otras reglas, o mandatos jurisprudenciales, de tal manera que se complete el sentido de la disposiciones para su cabal aplicación.

1. Concepto de orden público

Es necesario señalar en primer lugar el concepto de “*orden público*”, antes del de “*función policiva*” toda vez que nos sirve como fundamento para una mejor comprensión de este último y demás conceptos que ameritan un pronunciamiento por parte de esta oficina.

Así pues, el orden público se ha definido jurisprudencialmente como: “*el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos*”¹. También ha sostenido y desarrollado la jurisprudencia, aquellos límites y medios relativos al uso del poder para el mantenimiento del orden público.

¹ Sentencia C- 024 de 1994, Magistrado Sustanciador: Alejandro Martínez Caballero.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Sobre los límites, ha señalado que, en un Estado social de derecho, el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas.² Es decir, el orden público constituye el fundamento y el límite de determinadas actividades estatales en beneficio del goce pleno de los derechos.

En cuanto a los medios, la preservación del orden público en beneficio de las libertades democráticas, supone el uso de distintos medios, que son: (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público (poder de policía); (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales (función de policía); y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función (actividad de policía).³

Señalado el concepto de orden público, y los alcances del mismo respecto a los medios que se utilizan para perseguir esta finalidad, es importante definir cada uno de estos medios, en razón a que cada uno de ellos se corresponde con: el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía, de tal manera que se logre comprender su diferencia, y se logre determinar así, la “función de policía” asignada a Parques Nacionales Naturales y que es objeto del presente concepto.

2. Definición de los conceptos de: “*poder, función, y actividad de policía*”

Poder de policía

La facultad que tienen ciertas autoridades de dictar normas generales, que restringen o limitan el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, con el propósito de mantener el orden público en el territorio, es denominado como el “*poder de Policía*”. Tal y como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-790 de 2002 de esta manera:

“[el poder de policía] consiste en la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano de origen representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general”.

² Sentencia C-117 de 2006, Referencia: expediente D-5950, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 111, 113 y 229 (parciales) del Decreto 1355 de 1970. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

³ Corte Constitucional. Sentencia C-825 de 2004.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En este sentido, señala la Corte Constitucional en otra oportunidad, que el órgano legislativo es quien detenta en forma exclusiva y excluyente la competencia para limitar tales derechos y libertades públicas en procura del orden público: *“corresponde al Congreso de la República, expedir las normas restrictivas de las libertades y derechos ciudadanos, con base en razones de orden público e interés general”*⁴.

Así mismo, la Constitución Política, también ha asignado a las corporaciones plurales representativas del orden territorial, el poder de dictar normas de policía dentro de sus ámbitos espaciales, con acatamiento de lo dispuesto por el Legislador nacional en la materia. Así pues, se asigna en forma expresa algunas funciones normativas en materia de policía, tanto a las asambleas departamentales, como a los concejos distritales y municipales. Veamos en desarrollo de lo anterior, que el artículo 300 numeral 8 de la Carta, asigna a las Asambleas Departamentales la función de *“dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”*⁵; y, el artículo 313 de la Constitución, faculta a los Concejos Municipales para *“reglamentar los usos del suelo, y dictar las normas necesarias para controlar, preservar y defender el patrimonio ecológico del municipio”*.⁶

Ha dicho la Corte, que la atribución normativa a las entidades territoriales referidas, *“no puede ser entendida como el reconocimiento a dichas corporaciones de un poder de policía autónomo y absoluto para limitar de manera general derechos y libertades públicas, pues no puede olvidarse que en materia de derechos fundamentales, el poder de policía está reservado al legislador”*⁷ y, además, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 287 Superior, *“las competencias de las autoridades locales deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley”*⁸.

4 Ibidem

5 Constitución Política de Colombia. Artículo 300. *“Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”*.

6 Constitución Política de Colombia. Artículo 313. Corresponde a los concejos: (...) 7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”*

7 Sentencia C-790 de 2002.

8 Constitución política de Colombia. Artículo 287. *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”*. (subrayado y negrilla fuera de texto).





Función de policía

Por otra parte, la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por este, se define como “*la función de Policía*”, y se desarrolla mediante el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Definición que se fundamenta en lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996:

“La función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional.”

Dicha función de policía no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad; y su ejercicio compete al Presidente de la República, a nivel nacional, según lo manifiesta el artículo 189, numeral 4 de la Carta⁹ y en las entidades territoriales, a los Gobernadores y a los Alcaldes, quienes ejercen la función de policía según los artículos 303¹⁰ y 315, numeral 2¹¹ de la Constitución Política, y también en casos especiales como en Parques Nacionales Naturales, según el artículo 2, numeral 13 del Decreto 3572¹² de 2011 ya que a Parques Nacionales Naturales de Colombia le corresponde el ejercicio de la “*función policiva y sancionatoria*” en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La función de policía como lo ha manifestado la Corte en Sentencia C-117 de 2006 es consecuencia de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas, y por ello, las leyes de policía dejan entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concretización: “*pues la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho, corresponde a normas o actos*

9 Constitución Política de Colombia. Artículo 189. “*Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 9. 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.*”

10 Constitución Política de Colombia. Artículo 303. “*En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; **el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público** y para la ejecución de la política económica general (...).*” (subrayado y negrilla fuera de texto)

11 Constitución Política de Colombia. Artículo 315. “*Son atribuciones del alcalde: (...) 2. **Conservar el orden público** en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.* (subrayado y negrilla fuera de texto).

12 Artículo 2. “*Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: (...) 13. Ejercer **las funciones policivas** y sancionatorias en los términos fijados por la ley.*” (subrayado y negrilla fuera de texto)





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes”¹³.

La función de policía, según los apartes de la jurisprudencia traída a colación comprende la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden material- que depende del ámbito de su actuación territorial-, con una validación otorgada por Constitución, de tal manera que se tenga en cuenta la consideración de discrecionalidad que involucran algunos casos, con un margen de apreciación para adoptar una decisión determinada.

En otras palabras, la función de policía se presenta cuando la autoridad administrativa actúa bajo una situación concreta dentro del margen otorgado por el poder de policía¹⁴; como también en la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular, bajo el marco de la Constitución.

Actividad de policía

La facultad otorgada a los funcionarios competentes para aplicar medidas correctivas, limitando los derechos y libertades de las personas con el propósito de preservar el orden público, se concibe en el ordenamiento jurídico como la “*actividad de policía*”. Y en palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-117 de 2006:

“La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que, en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.”

Así pues, los miembros de la policía nacional, son los ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos; que sólo son limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo.

13 Sentencia C-117 de 2006. Referencia: expediente D-5950. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

14 La Corte constitucional en sentencia C-024 de 1994 señala que la función de policía debe tenerse presente el artículo 84 de la Constitución, que consagra: “*Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*”. De esta manera: **si bien es atribución de las primeras autoridades políticas del nivel nacional, seccional y local ejercer la función de policía, deben hacerlo en el marco del artículo 84 superior, de suerte que pueden concretar la ley o el reglamento mas no les es dable establecer nuevos condicionantes a los derechos, libertades y garantías de protección**. (Subrayado y negrilla fuera de texto)





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En suma, y de las diversas manifestaciones jurisprudenciales,¹⁵ y normativas tenemos que:

- 1) El ejercicio del **poder de policía**, permite que, a través de la ley, se delimite derechos constitucionales de manera general y abstracta, de tal forma que se establecen reglas legales que permiten una limitación específica con el objeto de garantizar los elementos que componen la noción de orden público.
- 2) A través de la **función de policía** se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, desarrolladas en virtud del poder de policía.
- 3) La **actividad de policía** es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, que corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.

3. Los Alcances del concepto de función de policía asignado a Parques Nacionales Naturales.

En primer lugar y para indicar la “*función policiva*” que tiene a cargo Parques Nacionales Naturales es pertinente traer a colación la consagración expresa y normativa otorgada mediante el decreto 3572 de 2011, en su artículo segundo, numeral 13:

“Artículo 2. *Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones: (...) 13. Ejercer **las funciones policivas** y sancionatorias en los términos fijados por la ley.*” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Y a su vez, lo señalado en el artículo 13, numeral 10, y art 16 numeral 10 del decreto 3572 de 2011, toda vez que señalan las funciones policivas y sancionatorias de la Subdirección de Gestión y Manejo y de las Direcciones Territoriales respectivamente:

15 Sentencias que desarrollan la definición y diferencia de “Poder, función y actividad de policía”: C-557 de 1992; C-024 de 1994; C-088 de 1994; C-226 de 1994; C-366 de 1996; SU-476 de 1997; C-110 de 2000; C-1410 de 2000; C-1444 de 2000; C-790 de 2002; C-490 de 2002; C-492 de 2002;





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



*“Artículo 13. Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas. Son funciones de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, las siguientes:(...) 10. Ejercer las **funciones policivas** y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.*

*Artículo 16. Direcciones Territoriales. Son funciones de las Direcciones Territoriales, las siguientes: (...) 10. Ejercer **las funciones policivas** y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Podemos manifestar de los preceptos anteriores y de la aclaración del concepto de “*función de policía*” que la Unidad de Parques Nacionales Naturales se encuentra revestida de esta función toda vez que se le otorga la facultad de expedir actos normativos reglamentarios reguladores de conductas dentro de las áreas de Parques Nacionales Naturales. Es decir, cuenta la competencia de adoptar un marco reglamentario de ciertas prescripciones, de tal manera que se encuentren en armonía con la protección de estas áreas de especial importancia ecológica.

Varias funciones asignadas a Parques Nacionales Naturales dan cuenta de la “*función de policía*” asignada, como en el caso del numeral 12 del artículo 13 en el Decreto 622 de 1977, que señala la función de controlar y vigilar las áreas del Sistema, en donde se infiere que se ejerce una autoridad sobre los Parques Nacionales, de tal manera que se pueda verificar y/o comprobar el funcionamiento de estas:

*“Artículo 13. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 38 del Decreto número 133 de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, es la autoridad competente para el manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales a que se refiere este decreto, por tanto, de conformidad con el objeto señalado en el artículo 3o de este decreto le corresponde desarrollar entre otras las siguientes funciones: (...) 12. **Controlar y vigilar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así pues, considera esta oficina Asesora Jurídica que Parques Nacionales Naturales, en ejercicio de “*la función de policía*” que se otorga mediante el decreto 3572 de 2011, tiene la potestad de expedir disposiciones dentro del ámbito de su competencia- órdenes, mandatos, prohibiciones, etc-. Teniendo en cuenta que dicha función de policía no otorga una competencia de reglamentación ni de regulación de los derechos, comprendiendo entonces netamente la facultad de regular conductas en procura de la conservación de las áreas del sistema.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



También se preguntó en el citado memorando lo siguiente (Cabe aclarar que se agrupan las preguntas: 2,3 y 5 en razón a la afinidad de la respuesta para las mismas).

Pregunta número 2.

“Se conceptúe cómo se puede actuar en el marco de la función policiva otorgada a Parques Nacionales Naturales, en los casos en los cuales los funcionarios de la entidad deben inspeccionar predios que se encuentran cercados o en los cuales no se encuentran en el momento las personas que habitan en el predio y, en los cuales no se da una autorización de parte de los ocupantes de dichos predios, dado el caso, para entrar a realizar recorridos de prevención, vigilancia y control; corroborar si se está realizando una infracción ambiental; interponer medidas preventivas y sancionatorias y supervisar el cumplimiento de las mismas y, realizar las diferentes actividades administrativas requeridas para determinar el nivel de impacto ambiental que esté generando una actividad.”

Pregunta número 3.

“¿Qué procedimiento debe ejecutar la autoridad ambiental para entrar a los predios teniendo en cuenta los mandatos constitucionales de inviolabilidad a la propiedad privada y de prohibición al registro del domicilio sin mandamiento escrito de autoridad judicial competente, en contraste con el mandato constitucional de protección al ambiente?”

Pregunta número 5

“¿Es requerida una orden judicial para entrar a los predios?”

4. La función ecológica de la propiedad de los predios que se encuentran dentro de las áreas de Parques Nacionales Naturales.

Para responder a los anteriores interrogantes, se procederá a mencionar en el presente concepto, el papel de la propiedad privada como derecho que se puede encontrar inmerso en la tensión resultante de la actividad de la entidad al realizar labores de inspección y vigilancia o para imponer una medida preventiva o sanción ambiental.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Es importante traer a colación en primer lugar, aquellos alcances contenidos en el artículo 58 constitucional, toda vez que consagra el derecho a la propiedad privada, de esta forma:

*Artículo 58.: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. **Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.***

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (...)

Como vemos, el desarrollo del concepto de propiedad privada en el artículo 58 superior referenciado anteriormente está cargado de exigencias de justicia social y de desarrollo económico sostenible, pues pasó de ser considerado como un derecho absoluto para convertirse en un derecho relativo susceptible de limitación o restricción, en aras de hacer efectivos los intereses públicos o sociales que priman en la sociedad.¹⁶

Así pues, a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puede imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada. El interés ecológico, es uno de los límites que se han reconocido en el ordenamiento jurídico a través de los cuales el legislador restringe las libertades individuales de las personas, entre ellas, el derecho a la propiedad privada, en aras de lograr la conservación o preservación del medio ambiente.

En esta medida, en Sentencia C-189 de 2006¹⁷, la Corte reconoció el conjunto de atribuciones y deberes concurrentes que en materia de protección al ambiente le asisten a la propiedad privada que se encuentran dentro de las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, en los términos que a continuación se exponen:

“Como lo ha reconocido esta Corporación, el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se

16 Así se sostuvo en sentencia T-245 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), en los siguientes términos: “En el derecho moderno, se reconoce a la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios”.

17 Referencia: expediente D-5948 Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. **En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar.** Así, por ejemplo, al declararse un parque como “santuario de flora” solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación.

(...)

(...) es claro que mediante la incorporación de terrenos de propiedad privada al Sistema de Parques Nacionales Naturales **se puede limitar el ejercicio de las atribuciones que surgen del derecho a la propiedad privada, estableciendo restricciones o gravámenes que condicionan el uso, la explotación y disponibilidad de los inmuebles que lo integran.** En todo caso, si bien dichas restricciones se ajustan a los pilares de la Constitución Ecológica, y por lo mismo, a la función que en materia de protección al medio ambiente establece la Carta Fundamental frente al desarrollo del mencionado derecho a la propiedad privada (C.P. art. 58), las mismas deben ser razonadas y proporcionales de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En suma, es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada el establecimiento de prohibiciones o limitaciones sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que los mismos, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, como la protección al ambiente, sea razonado y proporcional. Es por ende, que la limitación impuesta a 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 una vulneración al núcleo esencial de esta.

Señalado ya que el derecho a la propiedad privada no es absoluto, sino que el mismo deberá ceder a obligaciones sociales y ecológicas, y estar en función del interés general; es pertinente ahora traer a colación lo referente a la inviolabilidad del domicilio, desarrollado en la constitución política de Colombia en su artículo 28:

“Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, **ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. (...)

Como vemos, se puede irrumpir en el domicilio cuando se realice por mandamiento escrito, o en virtud de los motivos definidos en la ley. Cabe agregar que la norma anterior es concordante con el artículo 15 de la Carta, que consagra el derecho a la intimidad personal y familiar, esto es, a la vida privada, a la privacidad:

*“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a **su intimidad personal y familiar** y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (...)*”

Así las cosas, la facultad de allanar y registrar un domicilio ajeno debe estar expresamente determinada en la ley, por lo que se trata de una competencia radicada exclusivamente en el legislador, sin embargo, existen tres situaciones excepcionales que facultan a la autoridad administrativa a practicar allanamientos o registros sin orden judicial, manifestado en la sentencia C-024 de 1994:

“Al anterior principio general se contraponen tres situaciones excepcionales que facultan a la autoridad administrativa a practicar allanamientos o registros sin orden judicial:

a) Cuando el delincuente sorprendido en flagrancia se refugia en su domicilio o en domicilio ajeno, el agente de policía podrá ingresar en él -previa aceptación del dueño o morador- para proceder al acto de la aprehensión. En estos casos, no se requiere de orden de autoridad judicial dada la inmediatez del acto y la necesidad de actuar en forma rápida y oportuna.

*b) En los casos determinados en la ley, en desarrollo del principio de intervención del Estado en determinadas actividades de los particulares que tienen efectos en la colectividad **y que requieren la inspección, vigilancia e intervención, por razones de interés general, de las autoridades en ejercicio de la función de policía administrativa.***

c) En los casos en que se presenta un incidente derivado de una detención preventiva en la que han mediado motivos fundados y la persona se resiste a la aprehensión y se refugia en un domicilio

De esta manera, por motivos previamente definidos en la ley el allanamiento debe provenir de una autoridad judicial, pero se considera que, en los tres casos determinados anteriormente por la Corte Constitucional, en forma excepcional las autoridades administrativas pueden practicar registros de domicilio y allanamiento



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



sin que medie orden judicial. Para nuestro interés, dentro de las excepciones señaladas, se consagra, cuando las autoridades en ejercicio de la función de policía administrativa requieren de inspección, vigilancia e intervención, por razones de interés general.

Así pues, de los preceptos normativos y jurisprudenciales referenciados acerca del derecho a la propiedad privada, del domicilio y de los eventos en los cuales se puede irrumpir en este, podemos afirmar que la Unidad de Parques Nacionales Naturales podrá entrar en los predios que se encuentran cercados o en los cuales no se cuente con una autorización para entrar en estos, sin que medie una orden judicial toda vez que: (i) la Unidad de Parques Nacionales Naturales se encuentra ejerciendo labores de inspección y vigilancia ya sea para corroborar si se está realizando una infracción ambiental, para interponer medidas preventivas y sancionatorias y/o supervisar el cumplimiento de las mismas, o realizar las diferentes actividades administrativas requeridas para determinar el nivel de impacto ambiental que esté generando una actividad. (ii) se realiza por razones de interés general, como lo es protección del ambiente y de las áreas de especial importancia ecológica (arts. 79 y 80 C.P.) y (iii) La Unidad de Parques Nacionales Naturales cuenta con función de policía administrativa asignada mediante el decreto 3572 de 2011 y cuyos alcances ya se indicaron en el presente concepto.

De esta manera, se procederá ahora a responder las preguntas número 4 y 6:

Pregunta número 4.

¿Las ordenes administrativas de demolición impuestas por la autoridad ambiental, como resultado de la aplicación de la Ley 1333 de 2009, que se encuentren en firme y debidamente ejecutoriadas, revisten de facultades a los Directores Territoriales y al Subdirector de Gestión y Manejo para ejecutarlas, ordenando el ingreso a los predios sin el consentimiento previo de los propietarios u ocupantes, cuando éstos son renuentes al cumplimiento de las mismas, sin que sea necesario la intervención de una autoridad judicial?

Pregunta número 6.

¿En el evento de no ser posible el ingreso a los inmuebles para el cumplimiento de las órdenes de demolición, qué autoridad diferente debe autorizarlo con el fin de ejecutar la orden administrativa?





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



5. La cooperación y apoyo por parte de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas a las Autoridades Ambientales.

Como ya se anotó anteriormente, el derecho de propiedad debe cohabitar con la actividad de Parques Nacionales, en aras del interés general (art. 1° CP) cuando dentro de sus labores de inspección, control y vigilancia o para imponer una sanción ambiental o medida preventiva necesariamente deben desplazarse por entre las heredades privadas.

No obstante lo anterior, existen casos en que el ingreso al predio rústico cercado o sin permiso del ocupante no puede realizarse, ya sea por una imposibilidad material, o por la firme renuencia del poseedor o propietario, caso en el cual debemos hacer referencia a las normas que a continuación se citan:

En primer lugar, el decreto-ley 2811 de 1974¹⁸ en su artículo 307 consagra que los miembros de la Policía Nacional cooperaran en la protección de los recursos naturales renovables:

*“Artículo 307.- Los miembros de la Policía Nacional **cooperarán permanentemente en las medidas** destinadas a contener, prevenir o reprimir cualquier atentado contra la defensa, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales renovables y del ambiente, y en coordinar las labores de las diversas organizaciones existentes en la comunidad, encaminadas a dicha protección y defensa.”*

En este mismo sentido, la ley 99 de 1993¹⁹, en su artículo 101, señala el apoyo por parte de la Policía Nacional a las autoridades ambientales dada las funciones de control y vigilancia otorgadas por la ley a estas, en procura de la protección ambiental:

*“Artículo 101.- Del Cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales de la Policía Nacional. La Policía Nacional tendrá un cuerpo especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales, **encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes***

¹⁸ Es la norma: “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

¹⁹ Es la norma: “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley. (...)

*El cuerpo especializado de Policía de que trata este artículo prestará su servicio con prioridad en las zonas de reserva, **parques nacionales** y en las áreas de especial importancia ecosistémica y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza.*

De la misma manera, la norma en cita, en su artículo 103, hace alusión al apoyo que tendrá la protección del ambiente por parte de las Fuerzas Armadas:

*Artículo 103º.- Del Apoyo de las Fuerzas Armadas. **Las Fuerzas Armadas velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables** y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional.*

La Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Respecto al régimen sancionatorio ambiental, contenido en la ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 62, se señala:

*“Artículo 62. Apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía. **Cuando las circunstancias lo requieran, otras entidades públicas y las autoridades de policía deberán ofrecer su apoyo y acompañamiento a las autoridades ambientales**”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por otra parte, cabe agregar en lo correspondiente al marco de legalidad para entrar a los predios rústicos privados por parte de la Fuerza Pública, lo señalado en el Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre Policía” (Código Nacional de Policía) en su artículo 84:





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



*Artículo 84. Si por razón del servicio fuere necesario penetrar **en predio rústico cercado, la policía podrá hacerlo, pero procurará contar con la autorización del dueño o administrador o cuidadero del terreno.*** (subrayado y negrilla fuera de texto)

Podemos concluir de los preceptos normativos anteriores que es deber de la Policía Nacional y de las fuerzas armadas cooperar y colaborar con las autoridades ambientales en el devenir de su misión institucional ya sea para imponer sanciones o dentro de las actividades de vigilancia y control, entre otras. Y por otra parte, que podrá penetrarse en el predio rustico por parte de la Policía Nacional, cuando por razones del servicio se requiera, y si es posible, se cuente con la anuencia del dueño o cuidadero.

Así las cosas, podemos inferir razonadamente y con fundamento en la normatividad traída a colación, que Parques Nacionales Naturales como autoridad ambiental y en desarrollo de sus funciones de control, vigilancia y sancionatorias, necesitará de la cooperación y apoyo por parte de la Policía Nacional y su cuerpo especial o si es el caso de las fuerzas armadas, para mantener aquellas áreas de especial importancia ecológica afectadas a las finalidades que les son propias, es decir, a la conservación. Es por ello, que, en el caso de la imposibilidad de entrar a un predio privado por parte de la entidad, se deberá contar con las autoridades competentes para utilizar el uso reglado de la fuerza como actividad material y coercitiva que permita ingresar al predio en procura de inspeccionar, vigilar o controlar, o cuando se requiera dentro del procedimiento sancionatorio ambiental.

En defensa del argumento anterior, es importante señalar casos en otras entidades del Estado que necesitan del cuerpo de Policía Nacional como organismo que detenta la fuerza pública para hacer cumplir la Constitución y la ley.

El artículo 10 de la Ley 72 de 1989²⁰ dispone que corresponde a la Policía Nacional apoyar al Ministerio de Comunicaciones para la incautación de los equipos técnicos utilizados por servicios de telecomunicaciones clandestinos²¹. Igualmente, la Policía Nacional está en la obligación de prestar su concurso para que el –

20 Es la norma: " Por la cual se definen nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y sobre el régimen de concesión de los servicios y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

21 Ley 72 de 1989. Artículo 10." *Cualquier servicio de telecomunicaciones que opere sin previa autorización del Gobierno es considerado clandestino y el Ministerio de Comunicaciones **y las autoridades militares y de policía procederán a suspenderlo y a decomisar los equipos,** sin perjuicio de la aplicación de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes. Los equipos decomisados serán depositados en el Ministerio de Comunicaciones, el cual les dará la aplicación y destino que fijen las normas pertinentes.*" (subrayado y negrilla fuera de texto)





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



entonces- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural pueda hacer la restitución efectiva por ocupación indebida de terrenos baldíos, o de tierras que se hallen reservadas, o que no puedan ser adjudicables, o que se hallen destinadas a un servicio público²². En la misma línea, la Policía Nacional debe apoyar a las inspecciones fluviales dependientes del Ministerio de Transporte, para la vigilancia y control.²³

Otro asunto importante y que vale la pena desarrollar en el concepto en cita, es indicar que sobre los “predios cercados” al interior de los Parques Nacionales Naturales como también de las construcciones u ocupaciones que pueden trascender en lo legal o ilegal, se deberá constatar inicialmente para establecer tal situación, de no existir legalidad, la autoridad ambiental procederá de conformidad a Ley 1333 de 2009²⁴ a adelantar el procedimiento sancionatorio.

Para el procedimiento de la “*Imposición de Medidas Preventivas*”, la autoridad ambiental podrá dar aplicabilidad a lo consagrado en la Ley Sancionatoria Ambiental en el Artículo 13 en su Parágrafo 1, en cuyo tenor se lee:

*“Artículo 13. Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. Las autoridades ambientales **podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la Fuerza Pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin**”.*
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

Ahora bien, si lo anterior trasciende y se presume la constitución de delitos, la autoridad ambiental podrá dar aplicabilidad al artículo 21 de la mencionada ley, que habla de las remisiones a otras autoridades, de esta forma:

*“Artículo 21. Remisión a otras autoridades. Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental **pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes**”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así pues, se recomienda aportar como soporte probatorio mínimo constitutivo de un informe de campo o formato de prevención, vigilancia y control (PVC): fotografías, la resolución de creación del Área Protegida, el concepto técnico que preliminarmente refiera del impacto o daño ambiental, para que al momento de su

²² Ley 160 de 1994 “Sistema Nacional de Reforma Agraria”. Artículo 74

²³ Ley 1242 de 2008 “Código Fluvial”. Artículo 11.

²⁴ Es la norma: “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



judicialización el ente acusador del Estado –Fiscalía General de la Nación-, determine si existe conducta penal especialmente de las descritas en la ley 599 de 2000 en el título XI que tiene que ver con delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

En conclusión, es innegable que en virtud del deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales se le confiera dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, en el artículo 80 superior, la posibilidad de establecer medidas de protección dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. Por lo que bien puede la entidad como medida de protección de los recursos naturales y dentro de sus funciones policivas, entrar a los predios sin autorización u orden judicial -y con acompañamiento de la fuerza pública cuando se requiera- dentro las actividades de inspección y vigilancia o cuando se necesite imponer una sanción o medida preventiva como autoridad ambiental, sin que por ello se desconozca -ipso facto- el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada o inviolabilidad del domicilio. Ya que la imposición de limitaciones a los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión están dentro de la órbita del reconocimiento de un derecho de carácter relativo.

CONCLUSIONES

- 1- Parques Nacionales Naturales tiene la potestad de expedir disposiciones o regular conductas dentro del ámbito de su competencia territorial y normativa, es decir, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del marco brindado por la Constitución Política y demás normas en ejercicio de su “*función policiva*”.
- 2- Parques Nacionales Naturales podrá entrar en los predios que se encuentran cercados o en los cuales no se cuente con una autorización para entrar en estos, sin que medie una orden judicial ya que se encuentra ejerciendo labores de inspección y vigilancia por razones de interés general, como lo es protección del ambiente y de las áreas de especial importancia ecológica en desarrollo de la “*función de policía*” administrativa asignada mediante el decreto 3572 de 2011.
- 3- Parques Nacionales Naturales como autoridad Ambiental y en desarrollo de sus funciones de control, vigilancia y sancionatorias; necesitara de la cooperación y apoyo por parte de la policía Nacional o de las fuerzas armadas, para mantener aquellas áreas de especial importancia ecológica afectadas a las finalidades que les son propias, es decir, a la conservación.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



TRAMITADO VIA ORFEO

MARCELA JIMENEZ LARRARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Camilo Cruz Hernández. Abogado OAJ

Proyecto. **MAJIMENEZ**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3432
www.parquesnacionales.gov.co