

472

Servicios Postales
Nacionales S.A
NIT 900 012917-9
DG 25 G 95 A 55
Línea N° 01 8000 111 210

REMITENTE

Nombre/ Razón Social
UNIDAD DE PARQUES
NACIONALES NATURALES -
Parques Nacionales
Dirección: calle 74 no. 11-81

Ciudad: BOGOTÁ D.C.

Departamento: BOGOTÁ D.C.
Código Postal: 110221216
Envío: PC000524878CO

DESTINATARIO

Nombre/ Razón Social:
JHENFER MOJICA FLOREZ

Dirección: KR 15 A BIS 45 37

Ciudad: BOGOTÁ D.C.

Departamento: BOGOTÁ D.C.

Código Postal: 111311310

Fecha Pre-Admisión:
02/06/2017 15:10:48

Mis. Inscrito Lic. de cargo 0002200 del 20/05/2011
M. N.º 01 - M. N.º 01 - M. N.º 01 - M. N.º 01

472

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A NIT 900.062.917-9

MENSAJERIA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE PNN

Centro Operativo: UAC.CENTRO

Fecha Pre-Admisión: 02/06/2017 15:10:48

Orden de servicio: 7776400



PC000524878CO

1111
770

Valores	Destinatario	Remitente	Nombre/ Razón Social: UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES - Parques Nacionales Naturales de Colombia-orden de compra 12588
			Dirección: calle 74 no. 11-81 NIT/C.C/T.: 830018624
			Referencia: 20171300032641 Teléfono: Código Postal: 110221216
			Ciudad: BOGOTÁ D.C. Depto: BOGOTÁ D.C. Código Operativo: 1111512
			Nombre/ Razón Social: JHENFER MOJICA FLOREZ
			Dirección: KR 15 A BIS 45 37
			Tel: Código Postal: 111311310 Código Operativo: 1111770
			Ciudad: BOGOTÁ D.C. Depto: BOGOTÁ D.C.
			Peso Físico(grams): 200
			Peso Volumétrico(grams): 0
			Peso Facturado(grams): 200
			Valor Declarado: \$0
			Valor Flete: \$2.873
			Costo de manejo: \$0
			Valor Total: \$2.873
			Dice Contener:
			Observaciones del cliente:

Causal Devoluciones:

<input type="checkbox"/> RE Rehusado	<input type="checkbox"/> C1 C2 Cerrado
<input type="checkbox"/> NE No existe	<input type="checkbox"/> N1 N2 No contactado
<input type="checkbox"/> NS No reside	<input type="checkbox"/> FA Fallecido
<input type="checkbox"/> NR No reclamado	<input type="checkbox"/> AC Apartado Clausurado
<input type="checkbox"/> DE Desconocido	<input type="checkbox"/> FM Fuerza Mayor
<input type="checkbox"/> Dirección errada	

Firma nombre y/o sello de quien recibe:

C.C. Tel: Hora:

Fecha de entrega: 02/06/2017

Distribuidor:

C.C.

Gestión de entrega:

<input checked="" type="checkbox"/> 1er	<input type="checkbox"/> 2do
---	------------------------------

1111
512
UAC.CENTRO
CENTRO A

1111512111770PC000524878CO

Principal Bogotá D.C. Colombia Degrados 75 G # 95 A 55 Bogotá / www.4-72.com.co Línea Nacional 01 8000 111 210 / tel contacto 0570 4722005 Mis. Inscrito Lic. de cargo 0002200 del 20 de mayo de 2011/Mis. Lic. Res. Mensajería f. crece 001007 de 9 de febrero del 2011
El correo de los mensajes es propiedad de Mensajería Colombia. No se garantiza la entrega de los mensajes en los casos de fuerza mayor. El costo de los mensajes es de \$1.77 por mensaje. El costo de los mensajes es de \$1.77 por mensaje. El costo de los mensajes es de \$1.77 por mensaje. El costo de los mensajes es de \$1.77 por mensaje.

RE

REMOVE TO EXPOSE ADHESIVE

REMOVE TO EXPOSE ADHESIVE

: TO EXPOSE ADHESIVE

REMOVE TO EXPOSE ADHESIVE



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



20171300032641

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: *20171300032641*

Fecha: 01-06-2017

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Doctora :

JHENIFER MOJICA FLÓREZ

Subdirectora de Litigio y Protección Jurídica
Comisión Colombiana de Juristas
Cra.15A Bis No. 45-37
jmojica@coljuristas.org
La Ciudad

Ref. Consulta sobre el carácter intangible de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Respetada Dra. Mojica,

En atención a la consulta sobre el carácter intangible de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), me permito dar respuesta conforme a las competencias asignadas a la Oficina Asesora Jurídica por el numeral 8 del artículo 10 del Decreto 3572 de 2011, en lo relacionado con la función de atender las peticiones y consultas sobre los asuntos jurídicos de competencia del organismo, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.

- 1. Se nos explique de manera clara y detallada la interpretación del concepto de intangibilidad que la Dirección de Parques Nacionales Naturales implementa en la definición, administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**

El concepto de intangibilidad es utilizado en varios escenarios referentes a la conservación y preservación del ambiente y la cultura. Algunos ejemplos son:

- i) La zona intangible, en el marco de la zonificación de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que establece el Decreto 622 de 1977 (unificado en el Decreto 1076 de 2015), que es una subdivisión con fines de manejo de las diferentes áreas que integran el SPNN. En particular, la zona intangible se define con



el propósito de mantener una zona en específico ajena de la mínima alteración humana a fin de que las condiciones naturales se conserven a perpetuidad.

Las diferentes categorías de zonificación no implican que las partes del área reciban diferentes grados de protección, sino que a cada una de ellas debe darse manejo especial. A partir de ello, es claro que existe un esquema que puede considerarse de alguna manera “concéntrico”, con el fin de disminuir progresivamente el impacto que pueda generar la intervención en las estructuras ecológicas y de vida silvestre que se pretende conservar. Este esquema en su estructura teórica hace evidente la presencia de zonas núcleo, bien conservadas, sobre la cual se prevé mayor cautela, y que pueden estar inmersas o rodeadas de otras que por su dinámica o estados de conservación requieren actuaciones más directas, siempre buscando su protección¹.

Algunos de los criterios que pueden guiar la definición de una zona intangible dentro de un área del SPNN son:

- Estado de conservación, en términos de integridad ecológica
 - Singularidad ecológica
 - Provisión de hábitat esencial para especies objeto de conservación
 - Localización estratégica para continuidad ecológica
 - Susceptibilidad a disturbio (natural o antrópico)
 - Valoración local y/o regional como elemento de importancia cultural o como generador de servicios ecosistémicos.
- ii) Los valores intangibles de las áreas protegidas, referentes a los valores no materiales o a aquellos valores intrínsecos de la naturaleza a través de los cuales se enriquecen los aspectos intelectuales, emocionales, espirituales y culturales de la existencia humana.
- iii) La intangibilidad del territorio como principio de protección de los territorios de los pueblos indígenas en situación de aislamiento, para así evitar el contacto y las perturbaciones a su estilo de vida.
- iv) La intangibilidad de las áreas de especial importancia ecológica, como un parámetro de obligatorio cumplimiento para su regulación, ordenamiento y tratamiento con el propósito de cumplir con las finalidades y objetivos de conservación; esto, a partir de lo conceptuado por la Corte Constitucional sobre las implicaciones o consecuencias jurídicas de los atributos previstos en el artículo 63 de la Constitución Nacional y de la condición de “área de especial importancia ecológica” (artículo 79).

¹ Intención teórica de la categorización establecida por el Decreto 622 de 1977 (acogido por el Decreto 1076 de 2015)
Fuente; Marta Díaz, 2006 para PNN.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En esta oportunidad se hará referencia exclusiva al cuarto punto, que es sobre el que se ocupa particularmente la consulta elevada por la Comisión Colombiana de Juristas.

Como se manifestó en los párrafos anteriores, la intangibilidad de las áreas del SPNN es un concepto desarrollado principalmente por la jurisprudencia. Bajo ese entendido, la interpretación que la Unidad de Parques Nacionales Naturales da a este concepto se sujeta a lo dictado por la Corte Constitucional. La sentencia a través de la cual se introdujo el concepto de intangibilidad, es la C-649 de 1997, que declaró parcialmente inexecutable el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, pues habilitaba la sustracción de las áreas del SPNN. Al respecto, la Corte Constitucional determinó 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.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. 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.

Mientras tanto, en la sentencia T-666 de 2002 la Corte Constitucional se refirió, entre otras cosas, a la intangibilidad de ciertos ecosistemas considerados áreas de especial importancia ecológica para no tutelar los derechos de la accionante, quien consideró que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y la propiedad, porque impuso, a través de acto administrativo, limitaciones al ejercicio del derecho de dominio, tras delimitar la zona de ronda hídrica de las Chucuas o humedales de Córdoba, el Burro y la Vaca:

De una parte, [la Constitución] establece derechos y deberes ligados al concepto abstracto de ambiente (ambiente sano, diversidad e integridad del ambiente) y, por otra, una obligación restringida a "áreas de especial importancia ecológica". Si bien en uno y otro caso no se discute la naturaleza fundamental del derecho, si resulta necesario distinguir las consecuencias derivadas de los mandatos constitucionales. La protección del medio ambiente obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo



económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Por su parte, el mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas. Estos no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación.

Las áreas de especial importancia ecológica, en este orden de ideas, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente– de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe.

Por su parte, en la sentencia C-598 de 2010 la Corte Constitucional se manifestó sobre la imposibilidad de sustraer los Parques Naturales Regionales, también bajo el argumento de la intangibilidad:

Como ha quedado sentado, los Parques Naturales son bienes de uso público y tienen el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo que inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad de sustraer o desafectar áreas que formen parte de estos parques, toda vez que las restricciones referidas a los Parques Naturales fueron fijadas por las y los Constituyentes con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles (...). En este sentido, la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política, de donde se desprende que una vez hecha la declaración por parte del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –en el caso de los Parques Naturales Nacionales– o por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales –en el caso de los Parques Regionales–, su cambio de afectación o destinación, carece por entero de justificación sea que se trate de parques de orden nacional o regional, encontrando la Sala que no existe motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local.

(...)

Respecto del sentido y alcance que debe dársele al precepto contemplado en el artículo 63 superior en relación con el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes allí previstos, precisó la Corte Constitucional que en lo que respecta a los Parques Naturales debían entenderse tales rasgos de manera que las restricciones trazadas fueron fijadas por las y los Constituyentes 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.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En sentido similar se pronunció la Corte Constitucional en sentencias C-189 de 2006 y C-746 de 2012, en las que se estableció que la intangibilidad del SPNN comprende los límites al ejercicio del derecho a la propiedad privada. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicha limitación, deben allanarse al cumplimiento de las finalidades y actividades permitidas en las áreas del SPNN de acuerdo al tipo de protección ecológica. Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, sino que se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, siendo una de ellas la prohibición de enajenación que pretende preservar, salvaguardar y perpetuar los recursos ambientales.

Con base en las anteriores sentencias, se puede identificar que los elementos o características que componen el concepto de intangibilidad son los siguientes:

- i) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales tienen vocación de perpetuidad.** De las sentencias descritas y del artículo 79 de la Constitución Nacional se desprende que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y preservar las áreas del SPNN para perpetuar los recursos ambientales y los ecosistemas representativos, con el propósito último de garantizar las necesidades de las generaciones presentes y futuras. En el mismo sentido, el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974 sostiene que es una finalidad del SPNN conservar valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales y arqueológicas; **y perpetuar en estado natural** muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción.

Ahora bien, al revisar lo manifestado por el CDB y la UICN, se entiende que un área protegida es *“un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”*.² La característica de “conservación a largo plazo” que se desprende del concepto de área protegida ha sido entendida o interpretada como una protección y gestión prolongada en el tiempo o a perpetuidad, que no puede traducirse en estrategias a corto plazo o temporales, como *“la financiación a corto plazo del abandono de tierras agrícolas, las rotaciones en la gestión comercial de bosques o las zonas pesqueras temporalmente protegidas”*.³

Es así como la UICN, al ejemplificar la conservación a largo plazo, muestra que los países difieren en la manera de abordar el asunto, pues existen casos como Suiza en los que los cantones votan cada 25 años para decidir si se mantiene la protección de algunos de los paisajes protegidos del país; o como Colombia en los que la Constitución Nacional ha optado por la perpetuidad de las áreas del SPNN, en virtud del artículo 63 constitucional, y de los Parques Naturales Regionales, en virtud del desarrollo jurisprudencial en la materia (C. Const. Sentencia C-598 de 2010 MP: m. González Cuervo).

² UICN (2012). Gobernanza de áreas protegidas. Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_governance_book.pdf

³ Ibid



No obstante lo anterior, es importante aclarar que esa protección a perpetuidad se da sólo sobre las categorías de manejo más estrictas y no sobre todas y cada una de las categorías de manejo del SINAP, como por ejemplo los Distritos de Manejo Integrado o las Reservas Forestales Protectoras, que sí pueden ser sustraídas.

- ii) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales no pueden ser alteradas por el legislador ni la administración.** Como ya se manifestó, la voluntad del Constituyente primario fue que las áreas del SPNN se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias y que están reconocidas en los artículos 63, 79 y 80 constitucionales; al estar el legislador obligado a *"promover la protección del medio ambiente sano y de promover los objetivos sentados por la Carta Política"* (C. Const. Sentencia C-598 de 2010), no está facultado para alterar o desafectar las áreas del SPNN, así como tampoco, ningún operador jurídico.
- iii) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales no pueden ser objeto de sustracción total o parcial o cambio de destinación.** Esta afirmación también se sustenta en los artículos 63, 79 y 80 constitucionales, y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para quien la sustracción no puede recaer sobre los parques naturales (las áreas del SPNN o los parques naturales regionales), pero sí sobre otras figuras, como las reservas forestales u otras categorías del SINAP, ya que es la ley la que confiere la facultad para crearlas y, por tanto, para eliminarlas según lo demanden los intereses públicos o sociales. La prohibición de sustracción y cambio de destinación es extensiva a los Parques Naturales Regionales, en razón a una interpretación sistemática y armónica de la Constitución realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-598 de 2010:
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 (...)
- iv) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.** Estas tres características se encuentran establecidas en el artículo 63 de la Constitución Nacional. Por inalienables se entienden los bienes que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc. (C. Const. Sentencia C-183 de 2003). Por imprescriptibles se entienden los bienes sobre los que no se puede adquirir el dominio o los demás derechos reales, así se hayan ocupado durante largo tiempo (C. Const. Sentencia C-595 de 1995), y finalmente, por inembargables se entienden aquellos bienes que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que, por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante un proceso de ejecución (C. Sentencia Const. C-354 de 1997).
- v) **Los propietarios al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales están sometidos a las limitaciones y cargas**



reconocidas constitucional y legalmente. De la función social y ecológica de la propiedad del artículo 58 constitucional, y del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las áreas del SPNN, según el artículo 63 constitucional, se desprenden varias limitaciones y cargas. Dos ejemplos que permiten comprender esas limitaciones son los siguientes. El primero de ellos comprende a las comunidades étnicas cuyos territorios se traslapan con las áreas del SPNN, quienes, aunque tienen derecho al uso de los recursos naturales por ministerio de ley, no pueden afectar negativamente la calidad ni cantidad de la oferta de la biodiversidad, las dinámicas de los ecosistemas y los objetivos y funciones de las áreas protegidas, al punto de que deben utilizar los recursos de acuerdo a sistemas tradicionales o tecnologías compatibles con los objetivos del SPNN (al respecto consultar memorandos 20161300006733 y 20161300002813 de la Oficina Asesora Jurídica de PNNC).

El segundo es que, también en virtud de la función social y ecológica de la propiedad, los predios privados al interior de las áreas del SPNN se deben allanar por completo a sus finalidades, de modo que no pueden, por ejemplo, ser enajenados:

Esta Corporación ha entendido que tales propietarios no pueden transferir mediante venta su derecho, y que en el ejercicio del mismo deben "allanarse por completo a las finalidades del sistema de parques" y a "las actividades permitidas" en dichas áreas. Como quedó claramente establecido en la ratio decidendi de la Sentencia C-189 de 2006, ya reseñada" (C. Const. C-746 de 2012).

- vi) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales no pueden ser alteradas o dañadas, ni estar sometidas a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible.** Las áreas del SPNN "no están sometidas a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible sino a procurar su intangibilidad", así lo sostiene la Corte Constitucional en sentencias como la T-806 de 2014, pero también el Decreto 2811 de 1974, en el que se fija que las actividades permitidas en las áreas del SPNN son las de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura. En el mismo sentido, el Decreto 2372 de 2010 (unificado en el Decreto 1075 de 2016) establece que los Parques Naturales Regionales están destinados a la preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

Sin embargo, es importante clarificar que existen otras categorías de manejo del SINAP menos estrictas, que admiten la conservación y preservación con el uso sostenible de sus recursos, como es el caso de los Distritos de Manejo Integrado.

- vii) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales responden a unos objetivos de conservación que propenden por la intangibilidad.** Las áreas protegidas que integran el SPNN y el SINAP responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos de conservación. Al distinguir diversas categorías de manejo de áreas protegidas, se reconoce la existencia de diferentes objetivos de conservación para cada una de éstas; estos objetivos sumados al régimen jurídico de la categoría respectiva, determinan que su uso y funcionamiento presenten o admitan distintos grados de intervención o usos permisibles.



Para la selección de la categoría más adecuada para una zona en particular, se debe tener en cuenta lo prescrito en la Resolución 1125 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la cual se adopta la ruta de declaratoria de áreas protegidas. Así pues, en este proceso se tienen en cuenta diversas consideraciones, como los criterios de que trata el Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015, la confrontación de los valores ecológicos del área que se quiere proteger, los intereses subyacentes a esos valores (local, regional, nacional), el potencial para el logro de objetivos de conservación indistintamente del estado actual de intervención, los usos actuales vs los usos proyectados para el área, el diseño del área protegida, elementos relacionados con la gobernanza del área, la legislación aplicable a la categoría escogida, etc.

En ese orden de ideas, tanto la selección de la categoría como la definición de objetivos de conservación, están soportados en distintas consideraciones que conducen, o bien a la declaratoria de categorías de manejo más estrictas que apelan por la intangibilidad, como las áreas del SPNN y los Parques Naturales Regionales, o a categorías de manejo menos estrictas.

- viii) **Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales cuentan con una zonificación especial y un régimen estricto de usos.** Para la Corte Constitucional las áreas del SPNN prestan servicios ambientales indispensables para la vida de los colombianos *"de ahí que esté proscrita su explotación, siendo únicamente admisible usos compatibles con la conservación y estén sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente"* (Corte Constitucional Sentencia T-806 de 2014).

Ese régimen de protección más intenso incluye varios de los aspectos ya mencionados, como la imposibilidad de sustracción, el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible y la necesidad de un régimen estricto de usos que garantice el cumplimiento de las finalidades y los objetivos de conservación propuestos con su declaratoria. En la sentencia T-606 de 2015 se determinó que la zonificación y la prohibición de determinadas actividades para el aprovechamiento de los recursos naturales al interior de un PNN no es desproporcionado ni arbitrario, pues se trata de medidas regulatorias y de gestión que intentan evitar una grave afectación al medio ambiente:

"Debido a las particularidades ambientales excepcionales de algunas de las áreas que integran el sistema de parques, el legislador ha construido una detallada reglamentación que permite el manejo de los factores bióticos, ecológicos, sociales, históricos y culturales que caracterizan dichos territorios. La zonificación y caracterización de estos ecosistemas permitió reglamentar las actividades que podían ejecutarse en dichos lugares, al igual que las especificidades técnico ambientales que debían observarse al intervenirlos.

(...)

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis efectuado en el Plan de Manejo del Parque Nacional Tayrona, se evidencia que casi la totalidad del área marina se categorizó como zona de recuperación natural, lo cual restringe el desarrollo de la pesca al



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



interior del área protegida. Dicha limitación, observa la Corte, no es desproporcionada y por el contrario busca garantizar la protección de un invaluable ecosistema de nuestro país.

La prohibición de ejercer la pesca artesanal en el parque Tayrona no es una medida desproporcionada ni arbitraria; por cuanto busca garantizar que las especies marítimas que habitan en dicha área pueden llegar a una etapa de madurez sexual adecuada para reproducirse y así permitir la continuación del ciclo biológico. Por lo anterior, es claro que la decisión de restringir el flujo pesquero en el sector de reserva ambiental no responde a argumentos caprichosos, ya que permitir la pesca en estas zonas derivaría en una grave afectación o peligro inminente del medio ambiente como derecho colectivo de toda la humanidad”.

En ese sentido, la zonificación y el régimen estricto de usos aportan a la perpetuación de las áreas protegidas y los servicios ecosistémicos que prestan.

El principio de intangibilidad de los parques que ha sido delineado por la doctrina de la Corte Constitucional representa un mecanismo para garantizar el mantenimiento a perpetuidad de valores, bienes y servicios de la biodiversidad, cuya protección no sólo se justifica por razones instrumentales (vg. el papel de las áreas protegidas en la sostenibilidad del desarrollo) sino también como un fin en sí mismo (lo cual está asociado a consideraciones que comienzan a tener reconocimiento en Colombia y el mundo, como los derechos de la naturaleza).

2. Se nos informe el marco jurídico que soporta la implementación que la entidad hace del concepto de intangibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Así como se identifica en la petición, el marco jurídico que soporta la implementación del concepto de intangibilidad son los artículos 63, 79 y 80 constitucionales y los artículos del Decreto – Ley No. 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente que regulan el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Lo anterior, a la luz de los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, entre los que se identifican las sentencias C-649 de 1997, T-666 de 2002, C-189 de 2006, C-598 de 2010, C-746 de 2012, T-806 de 2014 y T-606 de 2015, que fueron mencionadas en la pregunta anterior.

Adicionalmente, si se revisan cada una de las características identificadas en el punto 1 como constitutivas del concepto de intangibilidad, el marco normativo de referencia se vuelve más robusto, incluso desde la mirada amplia del *hard law* y el *soft law*.

Así pues, al hacer referencia a **la vocación de perpetuidad de las áreas del SPNN y de los Parques Nacionales Regionales** es necesario remitirse, no sólo al Convenio sobre Diversidad Biológica, las decisiones de COP, sus programas de trabajo, guías y recomendaciones, sino a la conceptualización que la UICN ha hecho sobre área protegida.

Frente a **la imposibilidad de sustracción total o parcial o cambio de destinación** es fundamental remitirse también Decreto 2372 de 2010 (unificado en el Decreto 1076 de 2015), específicamente al artículo 30, sobre sustracción de áreas protegidas, y al Capítulo II en el que se enuncian las categorías



de manejo de áreas protegidas del SINAP, y las autoridades dispuestas para su creación y sustracción, a excepción de aquellas que pertenezcan al SPNN o estén declaradas como Parque Natural Regional.

Frente al **carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las áreas del SPNN** también es importante hacer referencia al artículo 13 de la Ley 2° de 1959 y al artículo 11 del Decreto 622 de 1977, que establecen la inadjudicabilidad de las áreas del SPNN:

"Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, decláranse "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona..."

"En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2a de 1959"

Frente a **las limitaciones y cargas reconocidas constitucional y legalmente** también se puede consultar el artículo 33 del Decreto 2372 de 2010 (unificado en el Decreto 1076 de 2015) y toda la doctrina constitucional sobre la función social y ecológica de la propiedad.

Frente a **la imposibilidad de alterar, dañar o someter las áreas del SPNN a la obligación de garantizar el desarrollo sostenible** es importante remitirse al Capítulo V, Sección II del Decreto 2811 de 1974, sobre administración y uso de las áreas del SPNN; al Decreto 622 de 1977 (unificado en el Decreto 1076 de 2015), especialmente sus capítulos sobre uso y prohibiciones; al Decreto 2372 de 2010 (unificado en el Decreto 1076 de 2015), especialmente las disposiciones referentes a los usos y actividades permitidas (como los artículos 11 a 17 y 35).

Frente a **la observancia de los objetivos de conservación** tener de presente el Decreto 2372 de 2010 (unificado en el Decreto 1076 de 2015), especialmente los artículos 4 lit. b. y 6, así como las Resoluciones a través de las cuales se reservan, alinderan y delimitan áreas del SPNN, que contienen disposiciones específicas referentes a los objetivos de conservación.

Frente al régimen estricto de zonificación y usos también es importante revisar el Decreto 622 de 1977 (unificado en el Decreto 1076 de 2015) en su integridad y el Capítulo IV del Decreto 2372 de 2010 (unificado en el Decreto 1076 de 2015).

La enunciación del marco normativo no se agota allí, pues existe un conjunto de normas del sector ambiente, pero también de otros sectores, que reconocen y desarrollan el principio de intangibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (vg. la exigencia de licencia ambiental del ANLA para proyectos que pretendan realizarse en las áreas y condicionada a las actividades permisibles en el CRN; las áreas del SPNN como áreas excluidas de la minería en el Código de Minas; los bienes baldíos como inadjudicables al interior del SPNN en la legislación agraria, así como los programas de reubicación, relocalización o reasentamiento de población que habita estas áreas; etc.)



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En últimas, es fundamental hacer referencia a todas las normas que hacen parte del régimen del SPNN para poder entender completa e integralmente el concepto de intangibilidad.

3. Se nos explique el alcance que la entidad ha otorgado a la regulación contenida en el artículo 63 de la Constitución Política

El alcance que la entidad ha otorgado a la regulación del artículo 63 de la Constitución Política se limita a lo allí prescrito y a lo desarrollado por la Corte Constitucional, así como se manifestó en la respuesta a la primera pregunta. Para retomar algunos puntos se entiende que:

- i) El artículo 63 y las características de inembargable, imprescriptible e inalienable es extensivo a los Parques Naturales Regionales.
- ii) Los bienes inmuebles que comprenden las áreas del SPNN no pueden transferirse, ni constituir prenda de garantía general de los acreedores, ni ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro, pues los mismos se encuentran por fuera del comercio, aspectos que se desprenden de su condición de inalienabilidad⁴ e inembargabilidad (C. Const. Sentencias C-189 de 2006 y C-746 de 2012).
- iii) La característica de imprescriptibilidad se predica de los bienes que se encuentran en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, independiente de la naturaleza jurídica de los mismos (privados, públicos, fiscales), esto si se considera que la misma es una consecuencia de la inalienabilidad como atributo de estas áreas aplicable tanto a los bienes de carácter público como los de carácter privado de conformidad con la Sentencia C-189 de 2006. *"Concluye esta Corporación a la luz de los distintos métodos de interpretación, que al disponer la norma acusada la prohibición de "ventas de tierras", no está consagrando como lo sostienen los intervinientes y la Vista Fiscal, una limitación que se predique de las tierras baldías, pues en realidad, como se demostró, lo que establece es una restricción para llevar a cabo la enajenación a través del instituto de la compraventa, de todo tipo de bienes que se encuentren ubicados en las zonas correspondientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, en la medida en que la ley no distingue la clase de propiedad frente a la cual procede dicha prohibición."* La imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, se entiende que opera para toda clase de predios, en la medida en que la norma no hace distinción alguna.
- iv) De las tres características mencionadas también se deriva la inadjudicabilidad de los bienes baldíos posterior a la declaratoria del área. Cuando se declara una de las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el territorio, los baldíos al interior de estas áreas se convierten en baldíos reservados, destinados a la conservación de los recursos naturales.
- v) Los bienes que comprenden las áreas del SPNN no son los únicos que cuentan con un régimen similar, pues las tres características también se predicen de los bienes de uso

⁴ La Corte Constitucional, en sentencia T- 575 de 2011, ha señalado respecto a estas características lo siguiente *"inalienables, es decir, no se pueden negociar por hallarse fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, por lo que, no puede celebrarse sobre ellos acto jurídico alguno. Esta característica tiene dos consecuencias principales: la de ser inajenables e imprescriptibles"*



público, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, los cuales pueden concurrir en las áreas del SPNN. Sin embargo, el artículo 63 tiene particular importancia sobre las áreas del SPNN y Parques Naturales Regionales porque de él se deriva su intangibilidad, así como ya se ha explicado a lo largo de esta respuesta.

Aquí es pertinente mencionar que la doctrina de la Corte Constitucional sobre el alcance y las consecuencias jurídicas de los atributos del artículo 63 en las áreas del SPNN tiene carácter vinculante para la administración y los ciudadanos. Así lo ha reiterado la Corte en prolífica jurisprudencia, de la cual traemos a colación los siguientes extractos:

“La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces”. (T-116-04, M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

“(…) en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho”. (C-539-11, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

“El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.

*La definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, **las subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley.** En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y*



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la ratio decidendi de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas. Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades.

(...) En lo relativo a los fallos en los que la Corte ejerce el control concreto de constitucionalidad, también se reconoce su carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. Esto en el entendido que dichas decisiones, aunque son adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente inter partes, puesto que en dichos fallos la Corte determina el contenido y alcance de los derechos constitucionales. Así, como se ha explicado en esta sentencia, si se parte de la base que (i) las reglas de derecho solo logran su armonización concreta luego de su interpretación; y (ii) la hermenéutica adelantada por las autoridades judiciales investidas de la facultad de unificar jurisprudencia, tiene carácter vinculante; entonces las razones de la decisión de los fallos proferidos en ejercicio del control concreto son un parámetro obligatorio para la aplicación, por parte de las autoridades, de las normas constitucionales en los casos sometidos a su escrutinio.

Lo anterior trae como consecuencia necesaria que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente constitucional para las autoridades administrativas, tenga un grado de incidencia superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales. Ello debido, no la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, en tanto la Carta Política prevé una regla de prelación en la aplicación del derecho, que ordena privilegiar a las normas constitucionales frente a otras reglas jurídicas (Art. 4 C.P.) y, a su vez, se confía a la Corte la guarda de esa supremacía, lo que la convierte en el intérprete autorizado de las mismas (Art. 241 C.P.); entonces las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales. (C-634-11, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

4. Se nos aclare si las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son Intangibles. Si la respuesta es afirmativa, favor explicarnos:

Como se desprende de la respuesta a la primera pregunta, se concluye que las áreas del SPNN sí están afectadas a un régimen de intangibilidad, en los términos, tratamiento y alcance definido por la Corte Constitucional.

a) Cuáles son las características o elementos que definen la intangibilidad en las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

Las características o elementos que definen la intangibilidad fueron definidos en la respuesta a la primera pregunta.



b) De qué manera se garantiza la intangibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

La intangibilidad de las áreas del SPNN se garantiza a través de:

- i) La aplicación del régimen normativo del Sistema de PNN que determina las finalidades de las áreas del SPNN y las actividades permitidas y no permitidas, los cuales se encuentran en la Ley 2 de 1959, Ley 99 de 1993, Decretos Ley 2811 de 1974 y 3572 de 2011, Decreto 1076 de 2015, entre otros instrumentos normativos como, por ejemplo, resoluciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de PNNC; adicionalmente, el conjunto de normas de otros sectores que se refieren al Sistema de Parques atendiendo su régimen de conservación estricta (vg. las normas sobre no adjudicación del baldíos y sobre reubicación en la legislación agraria; la exclusión de la minería del artículo 34 del Código de Minas; las determinantes ambientales del ordenamiento en la ley 388 de 1977; etc). Así mismo, la función asignada legalmente a PNNC de “regular el uso y funcionamiento” de las áreas, que se ejerce en concordancia con las normas superiores.
- ii) La aplicación y respeto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que apela al carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las áreas (Las sentencias fueron citadas en la respuesta a la pregunta No. 1).
- iii) Las acciones y medidas de manejo que se establecen en los instrumentos de planificación y manejo diseñados e implementados, entre los que se encuentran los Planes de Manejo cuyos componentes son el diagnóstico, el ordenamiento y la planeación estratégica, así como los demás instrumentos de planificación y manejo de las áreas.
- iv) Las demás funciones dadas a la entidad y que se encuentran descritas en el artículo 2 del Decreto 3572 de 2011:

“Artículo 2. Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

1. *Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto -Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*
2. *Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
3. *Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
4. *Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
5. *Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP.*



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



6. *Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.*
7. *Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.*
8. *Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.*
9. *Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.*
10. *Recaudar, conforme a la ley, los recursos por concepto de los servicios de evaluación y seguimiento de los permisos, las concesiones, las autorizaciones y los demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos por la ley y los reglamentos.*
11. *Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
12. *Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.*
13. *Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.*
14. *Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo.*
15. *Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores”.*

c) Qué regímenes se han diseñado e implementado para cumplir con la intangibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Se considera que esta pregunta fue respondida en el punto b), entre otros apartes del presente escrito, pues, entre otras cosas, apela al régimen normativo que da cuenta de los objetivos, finalidades, prohibiciones, actividades permitidas que se pueden desarrollar al interior de las áreas del SPNN, planificación, zonificación y manejo de las áreas.



Sin embargo, y en aras de complementar la respuesta, se manifiesta que existen estrategias que se han diseñado para cumplir con los objetivos y finalidades que soportan la declaratoria de estas áreas. Entre ellas, la Política de Participación Social en la Conservación; las Estrategias Especiales de Manejo con grupos étnicos; la Estrategia de Restauración Ecológica Participativa; y en términos generales, el Plan de Acción Institucional, cuyas líneas estratégicas son:

- i) Hacia un Sistema de Áreas Protegidas Completo
- ii) Hacia un Sistema de Áreas Protegidas Ecológicamente Representativo
- iii) Efectividad en el manejo de las áreas protegidas y los sistemas que conforman

De otro lado, se aclara que en la respuesta a la pregunta número 5 se abordará en mayor detalle lo referente a los Regímenes Especiales de Manejo y a las estrategias especiales de manejo que ha adelantado la entidad con las comunidades étnicas, con el propósito de garantizar la intangibilidad de las áreas del SPNN.

5. Según el concepto que su entidad maneja, por favor explíquenos, cómo los regímenes especiales de uso u ocupación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales vigentes no afectan la intangibilidad de los mismos.

Como punto de partida de esta respuesta es importante aclarar que el Régimen Especial con comunidades étnicas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, más que una "estrategia" o una decisión discrecional de la entidad, es una consecuencia jurídica, de rango y soporte constitucional, derivada de la existencia y coincidencia –o "traslape"– de territorios de grupos étnicos con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Para este régimen especial, no sólo existe un fundamento constitucional sino también reglamentario (artículo 7 del Decreto 622 de 1977 unificado en el Decreto 1076 de 2015) de forma que la propiedad y la relación territorial de los grupos étnicos no debe confundirse con el uso, ocupación y tenencia para el caso de las dinámicas territoriales con comunidades campesinas al interior del SPNN, las cuales se identifican en los Planes de Manejo de las áreas protegidas del Sistema como de Uso, Ocupación y Tenencia - UOT⁵.

Es así como el artículo 7 del Decreto 622 de 1977 (unificado en el Decreto 1076 de 2015) hace referencia a los Regímenes Especiales de Manejo en beneficio de la población indígena, hoy extensivos a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por su condición de pueblo tribal reconocida por la jurisprudencia constitucional⁶.

⁵ Guía para la elaboración de Planes de Manejo en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (2015). Subdirección de Gestión y Manejo, Parques Nacionales Naturales de Colombia.

⁶ En sentencia C-169 de 2001, la Corte indicó que el término tribal contenido en el Convenio 169/89 de la OIT comprende a aquellos grupos sociales que reúnen los requisitos exigidos por el instrumento internacional, a saber: (i) aquellos rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo que les diferencien de los demás sectores sociales (elemento objetivo), y (ii) la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión (elemento subjetivo). Señaló la Corte entonces que "de la definición legal que consagra el artículo 2-5 de la Ley 70/93, se desprende que las comunidades negras cumplen con esta doble condición, y por ende se ubican bajo el supuesto normativo del Convenio mencionado." (C. Const. C-169/01 M.P: C. Gaviria Díaz).



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Hecha la aclaración, es preciso señalar que los Regímenes Especiales de Manejo – REM con pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas no vulneran la intangibilidad de los Parques Nacionales Naturales, en tanto las figuras territoriales propias de los grupos étnicos y las áreas protegidas del SPNN parten de una compatibilidad de rango constitucional consagrada en el artículo 63 de la Carta Política, y que para el caso en concreto, otorga tanto a los parques nacionales, como a las tierras comunales de grupos étnicos y de resguardo, las calidades de inembargable, imprescriptible e inalienable.

En ese sentido resulta necesario considerar las orientaciones de la Oficina Asesora Jurídica frente a los fundamentos legales y constitucionales de la compatibilidad entre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las tierras o los usos comunales de grupos étnicos, como el memorando 20161300002813 del 07-07 de 2016:

“Dicha compatibilidad se predica no sólo de tierras tituladas mediante la figura de resguardo, sino también de aquellas que tradicionalmente usan y ocupan los pueblos originarios, y de conformidad con lo establecido con el artículo 13 del Convenio 169/89 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991, en tanto existe una relación indisoluble entre su integridad física y cultural como pueblos y el territorio, el cual constituye la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su pervivencia, tal y como lo ha anotado la jurisprudencia constitucional e interamericana.

Es así como los derechos territoriales de los pueblos indígenas desbordan el mero título de propiedad y no se limitan a la ocupación y actividades económicas como individuos, sino que trascienden los usos culturales y espirituales del territorio, y se trata de derechos concebidos de manera colectiva para el uso y goce del mismo, y sin el cual no existirían como pueblos, por lo cual gozan de rango de derecho fundamental de conformidad con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional.

En ese orden, y habida cuenta de la titularidad del derecho de propiedad colectivo de los pueblos indígenas y su estrecha relación con los territorios que habitan y usan ancestralmente, es importante tener claro que la cuestión de los derechos a la tierra no puede disociarse de la cuestión del acceso, control y uso de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas.

Lo anterior también con sustento en el artículo 15 de la Ley 21 de 1991 que consagra el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, siempre y cuando se trate de un uso sostenible de la naturaleza, y salvaguardando su derecho a utilizar las tierras para sus actividades tradicionales y de subsistencia haciéndolos compatibles con la misión y la visión encomendada a las áreas del SPNN.”

Adicionalmente, la Corte Constitucional, a través de la sentencia T-384 de 2014, definió los REM como:

“un conjunto de reglas y procedimientos que permiten la implementación y seguimiento coordinados entre la autoridad ambiental y la autoridad pública [indígena] (...) que busca definir acuerdos sobre el uso, control y coadministración de los recursos naturales presentes en el área de traslape. Dichos acuerdos, que constituirán más adelante el Régimen Especial de



Manejo -REM-, deben responder a un proceso social de conservación de la biodiversidad, que tenga como base las tradiciones y visiones de los pueblos indígenas asociados, que garanticen su conservación y supervivencia étnica y cultural. Con ese criterio, el Régimen Especial de Manejo es el producto de un ejercicio de gobernabilidad en función de la diversidad cultural y política de las comunidades indígenas que se encuentren en el territorio, que concierta estrategias de gestión para garantizar el manejo, la implementación y el seguimiento de acciones coordinadas, que estén en línea con la cosmovisión nativa del territorio. Por lo tanto, lo importante para la tarea de definición de un Régimen Especial de Manejo, es poder integrar todos los elementos básicos sobre el territorio, su uso, y su protección, necesarios para una zonificación del área protegida recogiendo la riqueza cultural”.

A partir de lo anterior se afirma entonces que el REM del cual gozan los grupos étnicos no vulnera, desconoce o afecta jurídicamente la intangibilidad de las áreas del SPNN, sino que guarda coherencia con su régimen, así como con las disposiciones constitucionales y desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de derechos de estas comunidades. Las razones son varias:

- Sus tierras gozan de los mismos atributos constitucionales (artículo 63 CP) por lo que, en caso de coincidencia o traslape, deben necesariamente coexistir *in situ* las garantías constitucionales asociadas a ambas figuras.
- La condición de *tribal* en los términos del Convenio 169 de 1989 de la OIT plantea diferencias en el tratamiento jurídico de la relación con la tierra.
- El carácter *colectivo* e incluso *fundamental*, en todos los casos, de la propiedad, así como la existencia de un conjunto más amplio de derechos colectivos territoriales y culturales de los grupos étnicos, que han sido reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tiene diferencias frente a la configuración de derechos de los campesinos. La Corte Constitucional ha explicado que “*Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos*” (Sentencia T 380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes). En esta misma sentencia, así como en fallos posteriores, la Corte ratifica el otorgamiento, en el plano constitucional, de personería sustantiva a las comunidades étnicas para ser sujetos, como colectivo, de derechos fundamentales.
- En este punto es relevante hacer énfasis en lo señalado por la Corte Constitucional en torno a la existencia de diferencias de los regímenes jurídicos a favor de los grupos étnicos con el resto de la población. Por ejemplo, en materia de acceso a tierras la Corte indicó que “*mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de los resguardos, y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter de fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional*” (Sentencia C-180 de 2005). Recientemente la Corte expuso, en la sentencia T 052 de 2017 que “*el vínculo que los grupos étnicos experimentan con los territorios que ocupan configura un*



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



verdadero derecho fundamental, mientras que la legítima aspiración de los campesinos de acceder progresivamente a la titularidad de predios rurales, implica un mecanismo de acceso a la propiedad privada, que si bien ha sido reconocido y avalado por el texto superior, no tiene ese mismo carácter, al menos desde el punto de vista de su justiciabilidad inmediata, según la evolución jurisprudencial existente al respecto, razón por la cual se justifica el tratamiento desigual dispensado al respecto por la Ley 160 de 1994". Esto no significa que el derecho de los campesinos a acceder a tierra para su desarrollo integral y buen vivir no esté protegido constitucionalmente, pero es claro que se encuentra condicionado a las zonas con vocación jurídica y material para ello.

- A los planteamientos anteriores se suma la condición de autoridades públicas de carácter especial que ostentan las autoridades indígenas, y las funciones ambientales que han sido asignadas a los territorios indígenas, en conjunción con el derecho de autodeterminación y la autonomía que gozan para el manejo de sus propios asuntos, la cual, frente a tensiones entre ordenamientos jurídicos diversos, responde al principio de "a mayor conservación de usos y costumbres, mayor autonomía".

Por último, el modo especial de relación con la naturaleza, las prácticas tradicionales y el uso de los recursos naturales de los grupos étnicos en sus territorios ha sido el que precisamente ha permitido el mantenimiento de los valores y atributos de la biodiversidad que han sido posteriormente protegidos jurídicamente por el Estado mediante la declaratoria de las áreas protegidas. No es casualidad que las zonas con más alta biodiversidad y mantenimiento de atributos de estructura, composición y función de ecosistemas coincidan en gran parte con territorios de comunidades étnicas con altos grados conservación cultural. Así pues, esos modos propios o tradicionales de uso fueron y han sido una verdadera "estrategia" de conservación, a la cual se sumó posteriormente una decisión de Estado de afectar jurídicamente dichos territorios para su conservación a perpetuidad.

Es claro que la pregunta sobre la "afectación" de la intangibilidad tiene distintas miradas o aproximaciones: básicamente una jurídica y una "material". La coincidencia de territorios étnicos con las áreas del Sistema es compatible y viable jurídicamente, e incluso tiene protección constitucional. Esto no significa que el uso que se dé en la práctica por los grupos étnicos, no sea susceptible de afectar o comprometer las condiciones de intangibilidad o de integridad ecológica en un sentido material, pero para ello, existen los mecanismos, medidas y estrategias de manejo y de resolución de conflictos que puedan llegar a presentarse. Tal como lo ha advertido la Corte "*El derecho de propiedad colectiva de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios, no otorga una facultad omnímoda a los representantes de las respectivas comunidades indígenas para disponer libremente de ellos. La autonomía de las autoridades indígenas en el manejo de sus propios asuntos, en especial respecto del aprovechamiento de los recursos naturales, debe ser ejercida con plena responsabilidad. En favor de la comunidad indígena siempre podrá aducirse la doctrina ultra vires frente a actuaciones de sus autoridades que hayan dispuesto ilegal o arbitrariamente de las riquezas naturales comprendidas en su territorio, y a las cuales por lo tanto se las debe despojar de todo poder vinculante*" (Sentencia T 380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes).



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



En razón a lo anterior, es claro entonces que el Régimen Especial de Manejo que genéricamente existe con grupos étnicos no es una "medida" o "estrategia" que responde al arbitrio de la entidad, sino una consecuencia jurídica de la coincidencia territorial entre territorios de comunidades étnicas y el Sistema de Parques; no es una figura que opera como excepción a la intangibilidad de las áreas, pues en los casos de "traslape", el principio de intangibilidad no sólo debe abordarse desde una perspectiva de protección biológica sino también cultural, e incluso, de protección "territorial", lo cual aparece un sistema complejo de elementos asociados al conocimiento y al ejercicio de autoridad.

Así pues en las áreas que se superponen con territorios étnicos, el principio de intangibilidad está íntimamente ligado a la satisfacción de las intenciones constitucionales de los atributos del artículo 63 para tierras comunales de grupos étnicos y resguardos, y en este sentido, a la integridad física y cultural de estos pueblos.

Con lo anterior, esperamos haber dado respuesta completa y de fondo a las inquietudes de la Comisión.

Cordial saludo,

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Mayra Luna Gélvez.

Proyecto MAJIMENEZ