



Parques Nacionales Naturales de Colombia



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20141300023891**

Fecha: **2014-04-21**

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

Doctor:

CARLOS ALBERTO CUELLAR MEDINA

Director General

Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena

Carrera 1 No. 60-79, barrio las Mercedes

Neiva (Huila)

Asunto: Concepto/Sustracción de Áreas Protegidas/Disminución y Ampliación de áreas/Homologación de denominaciones/Procedencia de registro en el RUNAP/Procedimiento para declarar un área protegida/Diferencia entre declaratoria de un área nueva y ampliación de un área ya existente.

Fuentes Normativas: Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994, Decreto 2372 de 2010.

Fuentes Jurisprudenciales: Sentencia C-598 de 2010.

Decreto ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994, Ley 388 de 1997, Decreto 2372 de 2010, Ley 1450 de 2011.

Respetado doctor:

Conforme a lo establecido en el artículo 1 del Decreto 3572 de 2011 y el artículo 7 del Decreto 2372 de 2010, corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia ejercer la coordinación del SINAP, bajo tal premisa, se realizará el estudio y análisis de la solicitud formulada mediante oficio SGA-79638, radicado en esta entidad con No. 2014-460-001683-2 del 25 de febrero del año en curso.

Mediante el oficio de la referencia, se plantean los siguientes interrogantes:



Parques Nacionales Naturales de Colombia

1. Los PNR declarados con anterioridad al Decreto 2372 de 2010 que se encuentran en proceso de registro ante el SINAP; algunas de éstas (sic) áreas requieren mejoramiento del diseño de polígono inicialmente declarado lo cual implica disminución del área:

- ¿La disminución del área declarada producto del ajuste de polígono para su registro, implica una sustracción?,
- ¿Qué implica para el registro de un PNR la disminución de un 50% del área inicialmente declarada, producto del ajuste de polígonos para cumplir los postulados del Decreto 2372 de 2010?

2. Para ajustar la figura de PNR serranía de Minas al Decreto 2372 de 2010, se requiere una ampliación del área inicialmente declarada:

- ¿Qué implicaciones tiene jurídicamente y para el registro del PNR, un aumento del área inicialmente declarada?,
- ¿Es procedente su registro con un aumento del área declarada?.

3. Producto del ajuste de la categoría de PNR para su registro ante el SINAP, se requiere un aumento del más del 50% del área inicialmente declarada:

- ¿Es procedente su registro?
- Existe alguna limitación jurídica para ello? ¿implicaría la declaratoria de una nueva área?

Para ajustar la categoría de PNR declarada con anterioridad al Decreto 2372 de 2010, se requiere homologar parte de la categoría de PNR a DMI, la homologación no implicaría toda el área declarada sino una parte de esta, manteniéndose una extensión del área declarada inicialmente como PNR:

- ¿Cuál es el procedimiento para adelantar esta homologación?,
- ¿Cómo debería proyectarse el acto administrativo que adopte la homologación?,
- ¿Cómo se adelantaría el registro de la figura de PNR y la homologación a DMI?

Es pertinente aclarar que la función encomendada a esta Oficina, en concordancia con lo normado por el Código Contencioso Administrativo, permite emitir conceptos de carácter general y abstracto con el fin de unificar los criterios jurídicos que la Entidad bajo una interpretación rigurosa y sistemática de la ley, aplica en desarrollo de la facultad legal. Bajo ese entendido se abordaran los temas consultados de manera general y abstracta y no de manera particular.

Teniendo en cuenta las inquietudes planteadas, se procede a plantear los siguientes problemas jurídicos:



Problema Jurídico:

1. ¿La disminución del área de un Parque Natural Regional, (declarado con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2372 de 2010), producto del ajuste del polígono por razones técnicas en el marco del proceso del registro en el RUNAP, implica sustracción?
2. ¿Con el fin de ajustar técnicamente la figura de un Parque Natural Regional, es jurídicamente posible registrar un área a la cual se le realizó un aumento del área inicialmente declarada?
3. Es jurídicamente posible ajustar el polígono de un área declarada inicialmente como Parque Natural Regional, de tal forma que una fracción de éste se homologue como Distrito de Manejo Integrado?

Interpretación Jurídica:

1. ¿La disminución del área de un Parque Natural Regional, (declarado con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2372 de 2010), producto del ajuste del polígono por razones técnicas en el marco del proceso del registro en el RUNAP, implica sustracción?

Para dar respuesta al problema jurídico que aquí se plantea, es importante recordar que el reconocimiento de los Parques Nacionales Regionales, fue realizado por el artículo 31, numeral 16 de la Ley 99 de 1993, el cual otorga la competencia a las Corporaciones Autónomas Regionales para declarar estas áreas. No obstante, sería el Decreto 2372 de 2010 (norma encargada de reglamentar el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 213 de 2003), el que vendría a conferir la definición de dicha categoría en los siguientes términos:

“Artículo 13. PARQUE NATURAL REGIONAL. *Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.*

(...)”

De esta manera, fue tan solo con la expedición del Decreto 2372 de 2010, que se vendría a conocer realmente, la definición de Parque Natural Regional, así como los objetivos de conservación que debe procurar dicha categoría como área protegida del SINAP (artículo 6 ibídem).

En claro lo anterior, es necesario analizar el alcance de la sentencia C-598 de 2010, la cual resulta determinante a la hora de resolver el problema jurídico formulado:



Parques Nacionales Naturales de Colombia

La Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 que disponía en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros aspectos, la facultad de sustraer los parques naturales de carácter regional, declaró inexecutable la expresión “o sustraer” y executable la expresión “parques naturales de carácter regional” contenida en dicha norma.

Al respecto es importante señalar que este alto Tribunal, realiza el análisis de la categoría de Parque Natural Regional desde la definición que establece el Decreto 2372 de 2010, pues tal y como ya se manifestó, si bien la Ley 99 de 1993 creó dicha categoría, no efectuó definición, ni precisó el alcance de la misma, aspecto del cual se ocupó el mencionado decreto, partiendo de la base que la competencia se encuentra asignada a las Corporaciones Autónomas Regionales.

De esta manera, la Corte Constitucional consideró (teniendo como punto de partida la definición de Parque Natural Regional prevista por el Decreto 2372 de 2010), que los valores naturales y culturales asociados a estas áreas, se ponen al alcance de la población humana con un propósito determinado que consiste en destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute, siendo claro, que dichas áreas resultan claves para la conservación del medio ambiente.

En este sentido, según manifestación expresa de la Corte *“urge considerar la necesidad de preservar de manera íntegra las zonas protegidas y no fraccionarlas ni intervenirlas, pues con ello se afecta la dinámica natural de estos espacios y se vulneran los atributos que caracterizan su biodiversidad.”*

Señala además este Alto Tribunal, que la circunstancia de que el Decreto 2372 de 2010 haya incluido a los Parques Naturales Regionales como una de las categorías de Área Protegida –del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)-, bajo el concepto de Áreas Protegidas Públicas, muestra el propósito de cumplir con los mandatos derivados del Convenio sobre Diversidad Biológica de Río de Janeiro aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. En efecto, el artículo 2° del mencionado Convenio, trae una lista de los términos utilizados en el mismo, y entre ellos, la definición de la expresión de “área protegida” entendida como *“un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”*.

De conformidad con todo lo anterior, se deduce claramente que la categoría de Parque Natural Regional, debe entenderse en el marco de lo previsto para dicha área protegida en la ley, en complementación con el artículo 13 del Decreto 2372 de 2010 en cuanto a su definición, así las cosas, solamente cuando la denominación de Parque Natural Regional se enmarque a los objetivos de conservación, atributos, modalidad de uso y demás condiciones previstas para esta categoría en dicha disposición y se cumpla el proceso de registro en el RUNAP, resultará ser un área protegida integrante del SINAP y en consecuencia, tal y como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia objeto de estudio, no susceptible de sustracción.

Lo anterior se confirma con el análisis realizado por la Corte al señalar que en suma, *“las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales entre las que –por virtud de lo dispuesto en el artículo 10*



Parques Nacionales Naturales de Colombia

del Decreto 2372 de 2010-, se encuentran también los Parques Naturales Regionales, se caracterizan por su valor, ora excepcional, ora estratégico, pero, en cualquier eventualidad, de indiscutible importancia para la preservación del medio ambiente sano y se considera que su existencia facilita el manejo y la preservación de los recursos naturales –de flora y fauna- que allí se encuentran, así como permite proteger el agua, la generación de oxígeno y hace factible mantener la belleza del paisaje, entonces no se encuentra 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”. (Llamado fuera de texto).

Al respecto disponen los artículos 23 y 24 del Decreto 2372 de 2010:

“Artículo 23. Homologación de denominaciones. Las figuras de protección existentes para integrarse como áreas protegidas del SINAP, en caso de ser necesario deberán cambiar su denominación, con el fin de homologarse con las categorías definidas en el presente decreto, para lo cual deberán enmarcarse y cumplir con los objetivos de conservación, los atributos, la modalidad de uso y demás condiciones previstas para cada categoría del SINAP.

(...)

Artículo 24. Registro Único de Áreas Protegidas del SINAP. Recibida la información relacionada en el artículo anterior, el coordinador del SINAP deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas, con la regulación aplicable a cada categoría, después de lo cual podrá proceder a su registro como áreas protegidas integrantes del SINAP.

Las áreas protegidas que se declaren, recategoricen u homologuen, con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, deberán ser registradas ante el Coordinador del SINAP, para lo cual deberá adjuntarse la información relacionada en el artículo anterior. El coordinador del SINAP, con base en este registro emitirá los certificados de existencia de áreas protegidas en el territorio nacional.” (Llamado fuera de texto).

En conclusión, las autoridades ambientales deben ajustar sus áreas declaradas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2372 de 2010, con el fin de adecuarse a lo previsto por el nuevo marco normativo, ante lo cual resulta necesario aclarar, que de conformidad con los fundamentos de derecho expuestos, la disminución del polígono a fin de cumplir con los requerimientos previstos por el Decreto ibídem, **de ninguna manera implica sustracción**, siendo los Parques Naturales Regionales homologados y registrados en el RUNAP, los que gozan del reconocimiento establecido por la sentencia C-598 de 2010.

2. ¿Con el fin de ajustar técnicamente la figura de un Parque Natural Regional, es jurídicamente posible registrar un área a la cual se le realizó un aumento del área inicialmente declarada?



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, resulta necesario recordar que el Convenio sobre Diversidad Biológica, acogido por nuestro ordenamiento normativo mediante la Ley 165 de 1994, respecto a las áreas protegidas dispone en su artículo 2: “Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. (Llamado fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 ibídem señala que las áreas protegidas que integran el SINAP, responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos de conservación, amparados en el marco de los objetivos generales, para lo cual deberán cumplir con uno o varios de los objetivos que taxativamente se prevén en este artículo.

Por su parte, el artículo 40 ibídem dispone:

“Artículo 40. Procedimiento. El procedimiento para la declaratoria de áreas protegidas, tiene por objeto señalar las actuaciones que deben realizar las autoridades ambientales del orden nacional o regional, involucrando los principales elementos de las dimensiones biofísica, socioeconómica y cultural, de manera que se logren objetivos específicos de conservación específicos (sic) y estratégicos.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto adoptará mediante resolución una ruta para la declaratoria de áreas protegidas que en el marco de lo previsto en el presente decreto, desarrolle las fases del procedimiento de declaratoria.” (Llamado fuera de texto).

Si bien la ruta de declaratoria de nuevas áreas no se ha adoptado hasta el momento, la norma en cita dispone claramente que las autoridades que pretendan declarar nuevas áreas protegidas, deberán realizar el correspondiente estudio técnico que como mínimo considere aspectos biofísicos, socioeconómicos y culturales, el cual vendrá a sustentar la correspondiente declaratoria. Al respecto es importante señalar que dichos aspectos, también resultan de obligatorio cumplimiento para las autoridades que pretendan ampliar un área protegida, si se tiene en cuenta que una ampliación al igual que una declaratoria de un área protegida nueva, requerirá del correspondiente estudio técnico (considerando los aspectos biofísicos, socioeconómicos y culturales) que la soporte.

De esta manera, si bien no existe ningún impedimento jurídico para registrar en el RUNAP un área a la cual se le realizó un aumento en su polígono (sin importar su porcentaje de aumento), dicha ampliación deberá encontrarse técnicamente justificada, cumpliendo además íntegramente con lo previsto por el Decreto 2372 de 2010, el cual entre otras cosas, en su artículo 42 dispone la obligatoriedad de realizar el correspondiente proceso de consulta previa, cuando la declaratoria, **ampliación** o sustracción de un área protegida, afecte directamente a uno o varios grupos étnicos.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Finalmente, en cuanto a si dicha ampliación implica la declaratoria de una nueva área, se debe tener en cuenta que si bien literalmente los verbos declarar y ampliar cuentan con connotaciones diferentes y por lo tanto sus significados no son análogos, para los fines que nos incumbe, debemos señalar que el procedimiento que debe surtir una y otra desde el punto de vista técnico y legal es el mismo.

3. Es jurídicamente posible ajustar el polígono de un área declarada inicialmente como Parque Natural Regional, de tal forma que una fracción de éste se homologue como Distrito de Manejo Integrado?

Con referencia al problema jurídico aquí planteado, como primera medida resulta necesario recordar, que tal y como se dispuso en respuesta concedida al primer problema formulado, si del ejercicio de contraste realizado para determinada área, previo al registro en el RUNAP, se concluye que parte de la misma no responde a los criterios planteados por el Decreto 2372 de 2010, no solo resulta jurídicamente posible el ajuste de su polígono sino que además, teniendo en cuenta los argumentos de derecho ya señalados resulta obligatorio.

De esta manera, si en el ejercicio previo al registro ante el RUNAP, se determina que parte de un Parque Natural Regional no cumple con la definición que de dichas áreas hace el artículo 13 del Decreto 2372 de 2010, pero que sin embargo, las condiciones físicas de la parte o fracción corresponden a la descripción de otra área establecida por el mencionado decreto, efectivamente la autoridad ambiental competente para la declaratoria, sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la respectiva Corporación Autónoma Regional, deberá adelantar el correspondiente proceso de homologación en los términos previstos por el artículo 23 ibídem.

En concordancia con lo anterior, resultaría necesario realizar tanto el proceso de homologación del Parque Natural Regional inicialmente declarado, como el del Distrito de Manejo Integrado que resulte del ejercicio de contraste que se plantea, para lo cual la Corporación requerirá adelantar los dos procedimientos de manera independiente, estableciendo dichas áreas en actos administrativos diferentes.

Cordialmente,

FIRMADO Y TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto **BNINEND**