



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**\*20171300006123\***

**FECHA: 15-12-2017**

**PARA:** **LUZ ELVIRA ANGARITA**  
Directora Territorial Caribe

**EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**  
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

**DE:** **MARCELA JIMENEZ LARRARTE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** **Concepto jurídico sobre la viabilidad del establecimiento de acuerdos con pescadores no étnicos en función de dar respuesta a los memorandos 20162200002003 y 20156550001393.**

Cordial saludo,

En atención a la solicitudes sobre el sustento jurídico para el establecimiento y formalización de acuerdos con comunidades de pescadores no étnicos realizadas mediante memorandos 20162200002003 y 20156550001393; esta Oficina Asesora Jurídica responderá a las mismas mediante un solo concepto jurídico debido la uniformidad de las consultas elevadas, y de esta forma brindará una posición integral en el asunto 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 aplicación.

En virtud de la anterior disposición, damos respuesta al Memorando No. 20162200002003, del 03 de mayo de 2016, por medio del cual se solicita a la Oficina Asesora Jurídica indicar el sustento jurídico para realizar acuerdos con comunidades de pescadores no étnicos en el marco de la estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia; y para ello, se requirió de esta dependencia: (i) la revisión del concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica contenido en el memorando 20141300000533 sobre el aprovechamiento del recurso hidrobiológico (ii) las Implicaciones de

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



la Sentencia de la Corte Constitucional T- 606 de 2015 frente a su posible aplicación a las demás áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia teniendo en cuenta la estrategia de intervención de UOT.

Así mismo, se dará respuesta al Memorando No. 20156550001393 del 10 de diciembre de 2015 por medio del cual se solicita a esta Oficina definir las directrices para el establecimiento de acuerdos formales de transitoriedad, para disminuir la presión de los recursos hidrobiológicos, y para ello, se requirió de esta dependencia: (i) la posibilidad de que la institución avale estos acuerdos o herramientas (ii) la operatividad de los acuerdos, así como el alcance o límites jurídicos de los mismos.

Ahora bien, se procede a delimitar y señalar aquellos problemas jurídicos que dan cuenta de los temas que se estudiarán en el presente concepto.

### **Problemas Jurídicos.**

- 1. Teniendo en cuenta el régimen jurídico (normatividad legal, constitucional y jurisprudencia) del Sistema Parques Nacionales Naturales ¿se pueden celebrar acuerdos con pescadores no étnicos que redunden en la disminución de la presión del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos?**
- 2. Partiendo de la viabilidad jurídica de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos ¿cuál sería el objeto y alcance jurídico de los mismos, su ámbito aplicación y su formalización?**

Para dar respuesta a los problemas jurídicos anteriormente mencionados procederemos a desarrollar los siguientes temas: (i) exposición del régimen jurídico en lo atinente a la prohibición de la actividad de pesca en las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales (ii) la viabilidad jurídica de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos en el marco de la estrategia de Uso Ocupación y Tenencia (iii) la revisión del concepto jurídico emitido por esta Oficina mediante memorando 20141300000533 de Marzo 05 de 2014 (iv) la viabilidad jurídica de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos en el marco de la autorización de la pesca de subsistencia.

Es pertinente agregar, que el presente estudio es producto del análisis y del enriquecimiento que se tuvo desde lo jurídico como desde otros aspectos de las reuniones del Grupo Interno de Trabajo de Uso, Ocupación y Tenencia constituido a través de la Resolución 0322 de 2012 del año 2016; y del espacio interno para recursos hidrobiológicos.

### **i) exposición del régimen jurídico en lo atinente a la prohibición de la actividad de pesca, y su desarrollo jurisprudencial en Parques Nacionales Naturales**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Para el estudio de la actividad de pesca en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en principio deberá analizarse sistemáticamente la normatividad que regula esta actividad, como también lo correspondiente a los tipos de pesca, los alcances de la normatividad ambiental y pesquera, en aras de lograr una visión jurídica panorámica sobre esta actividad en estas áreas protegidas.

En primer lugar, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, en su parte número diez, sobre *“los recursos hidrobiológicos”* consagra un conjunto de preceptos que tienen por objeto asegurar la conservación, el fomento y el aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos y del medio acuático, y lograr su disponibilidad permanente y su manejo racional según técnicas ecológicas, económicas y sociales<sup>1</sup>.

De conformidad con este Código, la pesca, es el *“aprovechamiento de cualquiera de los recursos hidrobiológicos o de sus productos mediante captura, extracción o recolección”*<sup>1</sup>; y los recursos hidrobiológicos son *“el conjunto de organismos animales y vegetales cuyo ciclo de vida se cumple totalmente dentro del medio acuático, y sus productos”*<sup>2</sup>.

Como aspecto de suma importancia a destacar, es el hecho de que el ordenamiento jurídico Colombiano mediante la Ley 13 de 1990<sup>3</sup> (Estatuto General de Pesca) realiza una escisión al concepto de *“recursos hidrobiológicos”* con la introducción del concepto de *“recursos pesqueros”*, definiendo este último como *“aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptible de ser extraída o efectivamente extraída, sin que se afecte su capacidad de renovación, con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio”*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Decreto-ley 2811 de 1974. Artículo 271: *“Entiéndese por pesca el aprovechamiento de cualquiera de los recursos hidrobiológicos o de sus productos mediante captura, extracción o recolección”*.

<sup>2</sup>Decreto ley 2811 de 1974. Artículo 270: *“Entiéndese por recursos hidrobiológicos el conjunto de organismos animales y vegetales cuyo ciclo de vida se cumple totalmente dentro del medio acuático, y sus productos”*.

<sup>3</sup> Es la norma: *“Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”*

<sup>4</sup> Ley 13 de 1990. Artículo 7. *“Entiéndese por recursos pesqueros aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptible de ser extraída o efectivamente extraída, sin que se afecte su capacidad de renovación, con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio. El INDERENA y el INPA definirán, conjuntamente, las especies y los volúmenes susceptibles de ser aprovechados. Una vez definidos, la administración y manejo integral de tales recursos pesqueros será de competencia exclusiva del INPA.”*

Al respecto los artículo 2.16.1.1.2. y 2.16.1.2.1.del Decreto 1071 de 2015 señalan:

*“ARTÍCULO 2.16.1.1.2. Administración y manejo de recursos pesqueros. La administración y manejo de los recursos pesqueros de que trata el artículo 7 de la Ley 13 de 1990, corresponde a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), quien podrá delegarlas a otras autoridades del orden nacional con funciones afines o complementarias,*

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



De esta manera, los recursos hidrobiológicos diferentes a los pesqueros siguen siendo objeto de conservación, fomento y aprovechamiento racional, regulados por el Decreto- ley 2811 de 1974; mientras que los pequeros son manejados y explotados de conformidad con las disposiciones de la Ley 13 de 1990 y sus decretos reglamentarios<sup>5</sup>. En materia de competencias, y de acuerdo con el inciso 3 del artículo 7 de la Ley 13 de 1990, la definición de especies y volúmenes susceptibles de ser aprovechados es lo que determina la competencia para la administración y manejo de los recursos pesqueros, puesto que una vez definidos son competencia exclusiva de la Autoridad Pesquera, hoy AUNAP.<sup>6</sup>

Concluimos entonces que los recursos hidrobiológicos en su concepción amplia cuentan con dos elementos importantes que se deben considerar para identificarlos: (i) desde el punto de vista de las políticas de protección y conservación de estos recursos, a cargo de las autoridades ambientales (Recursos hidrobiológicos propiamente dichos) y (ii) desde el punto de vista de la generación de recursos económicos, a cargo de la Autoridad Pesquera (Recursos pesqueros).

Cabe advertir, que la competencia de la autoridad pesquera se cierne sobre las áreas que no conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, habida cuenta que los recursos hidrobiológicos en estas áreas protegidas están destinados exclusivamente a su conservación.

Otro asunto a desarrollar es lo atinente a los tipos de pesca desarrollados en la normatividad ambiental. El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables- Decreto ley 2811 de 1974- clasifica la pesca por su finalidad de la siguiente manera:

## Tipos de pesca

---

*dando cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 13 de 1990 y demás normas aplicables de conformidad con la política pesquera nacional.*

*ARTÍCULO 2.16.1.2.1. Comité Ejecutivo para la Pesca. Con el fin de definir las especies, los volúmenes susceptibles de ser aprovechados y las tallas mínimas permisibles, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 13 de 1990, crease el Comité Ejecutivo para la Pesca, integrado por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo preside, el Director de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, (sic) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, el Director de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP o su delegado. El Comité se dará su propio reglamento, el cual debe ser aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

<sup>5</sup> El Decreto 2256 de 1991 “Por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990” -que actualmente se encuentra compilado en el del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

<sup>6</sup> Actualmente la Autoridad encargada de esta materia es la AUNAP, creada mediante Decreto 4181 de 2011 “Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)”

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
www.parquesnacionales.gov.co





- ✓ **Industrial:** Es un tipo de pesca comercial<sup>7</sup>, que se caracteriza por el uso intensivo de mecanización para la obtención del producto y porque la autonomía de sus equipos permite un amplio radio de acción y grandes volúmenes de pesca. (Art 273 CNRNR).
- ✓ **Pesca artesanal:** Es un tipo de pesca comercial, que se realiza por personas naturales que incorporan a esta actividad su trabajo, o por cooperativas u otras asociaciones integradas por pescadores, cuando utilicen sistemas y aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala<sup>8</sup> (Art 273 CNRNR).
- ✓ **Pesca de subsistencia:** Es la efectuada sin ánimo de lucro para proporcionar alimento a quien la ejecuta y a su familia. No requiere permiso. (Art 273 y 275 CNRNR).
- ✓ **Pesca científica:** Este tipo de pesca cuya finalidad es la investigación y estudio, actualmente se encuentra regulada por el Decreto 1376 del 2013<sup>9</sup>, que se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015<sup>10</sup>. Se adelanta mediante el permiso de recolección especímenes, que involucra actividades de captura, remoción o extracción temporal o definitiva del medio natural de especímenes de la diversidad biológica para la obtención de información científica con fines no comerciales.<sup>11</sup> (Dto. 1376/2013 o DUR 1076/15).

<sup>7</sup> El código de Recursos Naturales Renovables en su artículo 273, hace referencia al término *comercial*, así: “*Comercial, o sea la que se realiza para obtener beneficio económico*”

<sup>8</sup> Artículo 14, “*se entiende por actividad productiva de pequeña escala aquella que se caracteriza por el uso intensivo de la fuerza de trabajo del extractor primario para la obtención del recurso, sin la ayuda de mecanización sofisticada. Lo anterior limita su radio de acción y el volumen de captura por unidad de pesca*”.

<sup>9</sup> Es la norma: “*Por el cual se reglamenta el permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial*”

<sup>10</sup> Es la norma “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo sostenible*”.

<sup>11</sup> Es importante tener en cuenta el papel de Parques Nacionales Naturales de Colombia como autoridad ambiental competente para el otorgamiento de este permiso: Artículo 4o. Competencia, <Artículo compilado en el artículo 2.2.2.8.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. “*Las autoridades ambientales competentes para el otorgamiento del Permiso de Recolección son:*

a) *Las Corporaciones Autónomas Regionales o de desarrollo sostenible o los grandes centros urbanos, cuando las actividades de recolección se desarrollen exclusivamente en sus respectivas jurisdicciones.*

b) *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en caso de que las actividades de recolección se desarrollen en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.*

c) **Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando las actividades de recolección se desarrollen dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



- ✓ **Pesca deportiva:** Es la que se efectúa como recreación o ejercicio, sin otra finalidad que su realización misma. (Art 273 CNRNR).
- ✓ **Pesca de control:** Es la que se realiza para regular determinadas especies, cuando lo requieran circunstancias de orden social, económico o ecológico. (Art 273 CNRNR).
- ✓ **Pesca de fomento:** Es la que se realiza con el exclusivo propósito de adquirir ejemplares para establecer o mantener criaderos particulares de especies hidrobiológicas. (Art 273 CNRNR).

Ya señalado lo respectivo a la fragmentación de competencias en materia de *Recursos hidrobiológicos* con la creación de una autoridad encargada de los *Recursos pesqueros* en función de su concepción económica; y los tipos de pesca que consagra la normatividad ambiental; cabe precisar ahora, que las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales están sometidas a un régimen jurídico especial, y en lo respectivo a la pesca, se consagran diversos desarrollos normativos que se traerán a colación.

La Ley 2 de 1959<sup>12</sup> dada su finalidad de proteger los recursos naturales renovables de la Nación, hace referencia a la creación de los Parques Nacionales, y consagra la disposición de prohibir actividades como la pesca en estas áreas protegidas, en su artículo 13, así:

**Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "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. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. (...)** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Para hacer una lectura correcta de la prohibición de pesca establecida en la Ley 2 de 1959, debe tenerse en cuenta que desde su expedición, se consagró el Código de los Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974<sup>13</sup>), se reglamentó el Sistema de Parques Nacionales

<sup>12</sup> Es la norma: “mediante la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”,

<sup>13</sup> Es la norma “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Naturales (Decreto 622 de 1977<sup>14</sup>), y se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 2372 de 2010<sup>15</sup>); por lo que también deberán ser analizadas estas normas, toda vez que las mismas incluyen determinadas excepciones y matices a la prohibición de pesca señalada por Ley, como veremos más adelante.

Con el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables se consagran las actividades permitidas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se señalan por esta norma: las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control. De esta manera, cualquier acción o intervención que se pretenda realizar sobre las Áreas del Sistema de Parques Nacionales, debe ser analizada junto con este régimen de actividades permitidas que consagra esta norma en su artículo 332 de la siguiente forma:

*“Artículo 332.- Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques Nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones:*

*a. **De conservación:** Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;*

*b. **De investigación:** Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;*

*c. **De educación:** Son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;*

*d. **De recreación:** Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques Nacionales;*

*e. **De cultura:** Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región,*

*f. **De recuperación y control:** Son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan”*

<sup>14</sup> Es la norma “Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959.” Compilado en el Decreto Único 1076 de 2015

<sup>15</sup> Es la norma “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones” Compilado en el Decreto Único 1076 de 2015





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Posteriormente, el Decreto 622 de 1977 (hoy contenido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015) reglamentó parte del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables en lo atinente a los Parques Nacionales Naturales; y en su artículo 30, numeral 10, hizo referencia a la pesca dentro del conjunto de conductas que puedan traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de dichas áreas protegidas, así:

*Artículo 30. Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

**10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el Inderena, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Inderena permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Con esto, el Decreto 622 de 1977 consagró dentro de las actividades que no pueden ser realizadas dentro del territorio protegido la actividad de pesca, pero exceptuó la pesca científica, deportiva y de subsistencia en las zonas en donde por sus condiciones naturales y sociales la autoridad ambiental lo autorice. También vemos que la norma en comento condicionó estas tres excepciones al supuesto de que el ejercicio de la pesca permitida no atente contra la estabilidad ecológica del área protegida.

A este punto, se ha referenciado el conjunto normativo en lo que respecta a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y la actividad de pesca, así como las definiciones y competencias sobre esta actividad. Poniendo en conocimiento que la pesca es una actividad prohibida desde la ley 2 de 1959, y mencionando que mediante el Código de Recursos Naturales Renovables se definieron los tipos de pesca y las actividades permitidas para las áreas del Sistema, y que posteriormente con la reglamentación que se hiciera al mismo mediante el Decreto 622 de 1977 se brindó la posibilidad de autorizar la pesca deportiva, de subsistencia y científica.

## **(ii) la viabilidad jurídica de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos en el marco de la estrategia de Uso Ocupación y Tenencia**

Ya referenciado el marco jurídico sobre la pesca en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; corresponde ahora desarrollar lo respectivo a la viabilidad de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos a efectos de disminuir la presión sobre los recursos hidrobiológicos. De esta manera, el presente concepto en este punto pasara a referirse en primer lugar al sustento jurídico de esta entidad para celebrar acuerdos con población pescadora no étnica, y

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



posteriormente a los lineamientos de la política institucional de Uso Ocupación y Tenencia sobre la celebración de acuerdos.

En primer lugar, Parques Nacionales Naturales de Colombia, como entidad del sector público cuenta con las facultades suficientes para celebrar acuerdos con pescadores que no ostenten una calidad étnica, pues la autonomía de la voluntad con la que cuenta la administración pública,<sup>16</sup> otorga a esta entidad un cierto margen de libertad, para que dentro de los límites que impone el interés público, y siguiendo los principios de la función administrativa<sup>17</sup> adelante las acciones pertinentes a efectos de alcanzar los fines estatales, que para estos efectos, será la conservación y preservación de las áreas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales mediante la disminución de la presión por pesca sobre los recursos hidrobiológicos en estas áreas protegidas.

Cabe agregar también, que Parques Nacionales Naturales de Colombia para proteger los objetivos de conservación de las áreas protegidas que se encuentran bajo su administración, puede optar por medidas de manejo, que bien puede ser a efectos de disminuir la presión por pesca sobre los recursos hidrobiológicos, la celebración de acuerdos con pescadores, lo cual encuentra sustento en la normatividad para estas áreas protegidas que se traerá a colación.

En primer lugar, señala la Ley 2 de 1959, en su artículo 13, el objeto de los Parques Nacionales de conservar la flora y fauna Nacional, y la facultad de la autoridad ambiental de considerar acciones convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona, así:

*Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "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,*

<sup>16</sup> Respecto a la autonomía de la voluntad de la administración pública, la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" dispone en su artículo 40 lo siguiente:

"Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales."

<sup>17</sup> La Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones." norma que regula el ejercicio de la función administrativa, establece como principios de la misma, en su artículo 3 los siguientes: la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.



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



distinta a la del turismo o **a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.** Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Lo anterior nos permite inferir que existen actividades no previstas por la normatividad que se encuentran alineadas con el objetivo de conservar los ecosistemas integrantes de estas áreas protegidas.

Igualmente el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables hace alusión a las funciones de la autoridad ambiental sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y a las finalidades de estas áreas protegidas, de esta manera:

*“Artículo 334. Corresponde a la administración reservar y alindar las áreas del sistema de parques Nacionales (...)*

**También compete a la administración ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema.”**

*Artículo 328º.- Las finalidades principales del sistema de parques Nacionales son:*

**a. Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;**

*b. La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para:*

**1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental; 2. Mantener la diversidad biológica; 3. Asegurar la estabilidad ecológica.**

*c.- La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Vemos entonces, que desde el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del Sistema de Parques Nacionales Naturales redundan en desplegar acciones en procura de mantener la diversidad biológica, asegurar la estabilidad ecológica, entre muchas otras. Acciones que bien pueden corresponder a la celebración de acuerdos.

Por su parte, el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.1.10.1 (Decreto 622 de 1977, Artículo 13) hace referencia a la facultad de Parques Nacionales Naturales de Colombia de regular en

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



forma técnica, el manejo y uso de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así:

*“Artículo 2.2.2.1.10.1. 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:*

**1. Regular en forma técnica, el manejo y uso de los parques nacionales naturales, reservas naturales, áreas naturales únicas, santuarios de flora, santuarios de fauna y vías de parque.**

**2. Conservar, restaurar y fomentar la vida silvestre de las diferentes áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, y del conjunto normativo que se trajo a colación, esto es, la Ley 2 de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1954, el Decreto Único 1076 de 2015 (Decreto 622 de 1977), se puede concluir que la celebración de acuerdos con pescadores no étnicos en los eventos en que técnicamente resulte necesario a fin de mejorar las condiciones ecosistemas acuáticos de las áreas protegidas; se configura como una medida de manejo, así como una acción conveniente para la conservación, y que se encuentra dentro de la Órbita funcional de Parques Nacionales Naturales de Colombia de regular en forma técnica, el manejo y uso de las áreas del sistema, toda vez que se realiza con la finalidad de conservar o restaurar y controlar las áreas protegidas.

Cabe agregar que la Corte Constitucional frente a situaciones de conflictos de uso en las áreas del Sistema<sup>18</sup> ha resuelto los derechos en tensión mediante decisiones como: el deber de adelantar acciones para frenar la afectación, deterioro o deforestación de las áreas protegidas, generando un desmonte gradual y progresivo de los asentamientos y a su vez recuperando los ecosistemas<sup>19</sup>; también ha instado a la conformación de grupos interdisciplinarios para la concertación de planes de reubicación, con el fin de garantizar efectivamente los derechos

<sup>18</sup> Sentencia T-806 de 2014, sobre el internado en el PNN Tinigua y Sentencia T 606 de 2015 sobre prohibición de pesca en PNN Tayrona.

<sup>19</sup> En la Sentencia T-806 de 2014 se resuelve si la decisión de Parques Nacionales Naturales –de suspender la obra de mejoramiento y construcción del internado en el Parque Tinigua– desconoció el interés superior del menor y su derecho a la educación en condiciones dignas. Para ello la corte determinó que este derecho del menor no es de carácter absoluto, sin embargo no puede ser sacrificado frente al deber estatal de proteger las áreas de especial importancia ecológica. Al respecto señala la Corte: *“Esto adquiere relevancia si se tiene en cuenta que el fin buscado debe estar orientado a frenar el deterioro o deforestación de las áreas protegidas, generando un desmonte gradual y progresivo de los asentamientos urbanos y a su vez recuperando los ecosistemas.”*





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



sociales de la población en otros sectores<sup>20</sup>; el accionar medidas para garantizar una adecuada compensación a las comunidades que obtenían su sustento del ecosistema, mediante la incorporación y vinculación en la gestión y construcción de mesas de trabajo a distintos actores estatales, con la finalidad de brindar alternativas económicas y proyectos productivos sostenibles en zonas viables<sup>21</sup>.

Con lo anterior, se tiene que los acuerdos que celebre Parques Nacionales Naturales de Colombia con población no étnica dirigidos a materializar la participación de las comunidades en la conservación, en el marco de las actividades permitidas, se encuentran también acordes con los recursos que ha brindado la Corporación Constitucional para solucionar los conflictos por usos en los que se ven inmersos las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, pues la Corte insta por adelantar medidas participativas, incluyentes, graduales y respalda en todo caso el régimen de uso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

En cuanto a la línea institucional de UOT, amerita mencionar que mediante circular No. 20162300010513 del 12 de octubre de 2016, se plasmaron las orientaciones de esta política institucional, que se desarrollaron en la tercera sesión de 2016 del Grupo Interno de Trabajo. Se precisó en la misma, que esta estrategia *busca frenar el deterioro de las áreas del Sistema de Parques y lograr la restauración de los ecosistemas que han sido afectados, a través del cumplimiento de la labor misional relacionada con la administración y conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y del respeto por el régimen constitucional y legal de protección y de usos permisibles en estas áreas de especial importancia ecológica para el país.*<sup>22</sup>

<sup>20</sup> En la misma Sentencia T-806 de 2014 ordena la Corte:

*“Tercero.- ORDENAR a la institución educativa Nuestra Señora de La Macarena, sede Juan León, el sistema de Parques Nacionales Naturales, la Secretaría de Educación del Meta, el Municipio de La Macarena y las familias de los menores de edad, que en caso de no se otorgue la licencia ambiental para construcción de plantas de tratamiento para agua potable y residuales, conformen un grupo interdisciplinario, a fin de concretar un plan de reubicación que permita cumplir con el servicio educativo en otro sector que no sea parte del área protegida y que se acomode a las necesidades de sus habitantes, conforme a las disposiciones legales correspondientes.”*

<sup>21</sup> En la Sentencia T-606 de 2015 se analizó si las autoridades vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria, participación, mínimo vital y dignidad humana de los accionantes, al no implementar medidas de compensación que mitigaran los perjuicios causados por la prohibición de pesca artesanal en el Parque Tayrona. Al respecto señala la Corte:

*“Sin embargo, el hecho de que este tribunal haya encontrado ajustado a la constitución la prohibición de pesca artesanal en la Bahía de Gayraca - Jurisdicción Parque Nacional Tayrona no significa per se que las autoridades nacionales, departamentales y municipales estén exentas de adelantar diversas medidas para garantizar una adecuada compensación a las comunidades ancestrales que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión. (...) Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala de revisión considera indispensable ordenar a las diversas entidades administrativas que implementen medidas encaminadas a mitigar los efectos que genera la prohibición de pesca para los accionantes y demás pescadores artesanales del Parque Tayrona. Así el perjuicio que asegura estar sufriendo el accionante es susceptible de ser superado a través de programas de reubicación y capacitación pesquera liderados por las correspondientes autoridades vinculadas al trámite tutelar. (...)”*

<sup>22</sup> Circular No. 20162300010513 del 12 de octubre de 2016





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



La circular en referencia, consagra los principales derroteros que orientan la línea de UOT, así como la negociación y suscripción de los acuerdos, dentro de los cuales, vale la pena citar en el presente concepto los siguientes:

“4. La entidad está habilitada legalmente para la celebración de acuerdos con la población que habita y hace uso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, **dirigidos a la Restauración ecológica de las áreas intervenidas así como al cumplimiento de sus finalidades a través del desarrollo de otras actividades permitidas**, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Decreto- Ley 2811 de 1974, Decreto 622 de 1977<sup>1</sup>, Decreto 2372 de 20102 y Decreto — ley 3572 de 2011, así como en la Resolución 247 de 2007 de PNNC (Acuerdos en el marco de la Estrategia de Restauración Ecológica Participativa).

5. Los proyectos o iniciativas que se formalicen o desarrollen a través de los acuerdos, deben responder a los principios administrativos de planeación y de evaluación ambiental previa **y redundar en los objetivos de recuperación, control y conservación de las áreas**. Para estos efectos, en el caso de los acuerdos REP, deberá surtirse la ruta prevista en la Resolución 247 de 2007 o la norma que la modifique o sustituya.

6. **El contenido de los acuerdos dependerá del diseño de cada proyecto de restauración, en caso de que aplique a esta línea temática, no obstante se podrán realizar otros acuerdos que no necesariamente están enmarcados en la Resolución 247 del 2007, siempre y cuando se celebren de conformidad con el marco jurídico que regula las actividades al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los lineamientos técnicos para el desarrollo de las mismas.**

7. PNNC está facultada para la celebración de acuerdos, en el marco de sus funciones, que **pueden ser de diferentes tipos, actores involucrados, objetivos y niveles** (vg. Acuerdos políticos, acuerdos interinstitucionales, acuerdos directos con personas naturales, jurídicas o asociaciones, acuerdos REP, entre otros).

(...)

15. Las soluciones para las situaciones de UOT **deben ser acordes a las necesidades y realidades de cada área protegida y construirse de forma conjunta con las comunidades y en este sentido, los proyectos y acuerdos que se diseñen y concierten no deben responder a una receta única o modelo estándar.**

19. **La Guía Técnica de Restauración Ecológica Participativa será ajustada o actualizada por parte de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas**

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





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



**Protegidas, de acuerdo a los lineamientos que se definan por la entidad.**  
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

En dichas orientaciones se prevé que los acuerdos podrán tener varias finalidades, pues podrán ser dirigidos al desarrollo de las distintas actividades permisibles en las áreas del Sistema, como el caso de acuerdos de restauración ecológica participativa, conservación, recuperación ambiental, control, investigación, entre otros; siempre y cuando se celebren de conformidad con el marco jurídico de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los lineamientos técnicos para el desarrollo de las actividades permisibles al interior de estas áreas protegidas.

También se señala, que Parques Nacionales Naturales de Colombia está facultado para la celebración de acuerdos que pueden ser de diferentes tipos, actores involucrados, objetivos y niveles, construidos a partir de las necesidades y realidades de cada área protegida. Con esto, los acuerdos que se celebren con pescadores no étnicos, dependerán de la realidad de cada área protegida, de los actores involucrados y de la naturaleza o tipo de acuerdo.

Con todo lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica manifiesta que no existe impedimento alguno para que Parques Nacionales Naturales celebre acuerdos con pescadores no étnicos, cuando técnicamente resulte necesario vincular a las comunidades de pescadores en actividades permisibles que conlleven el mejoramiento de las condiciones ecosistemas acuáticos de las áreas protegidas, sin embargo, se debe tener en cuenta que el ámbito de los acuerdos, será el desarrollo de las distintas actividades permisibles en las áreas del Sistema, respetando en todo caso el régimen constitucional y legal de estas áreas de especial importancia ecológica para el país.

Teniendo en cuenta los anteriores parámetros, es claro que las estrategias y medidas de manejo consistentes en celebrar y mantener acuerdos con pescadores no étnicos, deben respetar las finalidades del Sistema y enmarcarse en las distintas actividades permitidas.

**(iii) la revisión del concepto jurídico emitido por esta Oficina mediante memorando  
20141300000533**

Ya señalada la viabilidad jurídica para celebrar acuerdos con pescadores no étnicos, así como los alcances o limitaciones de los mismos, y los lineamientos institucionales de UOT en cuanto a la celebración de acuerdos; esta Oficina Asesora Jurídica pasará a revisar el concepto jurídico emitido por esta misma oficina mediante memorando 20141300000533 de 2014, en donde se dieron orientaciones jurídicas sobre la actividad de pesca en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y sobre la celebración de acuerdos con pescadores en el marco de la estrategia de restauración ecológica participativa.

En dicho estudio jurídico se concluyó lo siguiente:



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



- ✓ *“La actividad de pesca deportiva, se constituye en una actividad prohibida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, por prohibición expresa de la Ley 2 de 1959, en aplicación al principio de Jerarquía Normativa.*
- ✓ *(...) la pesca de subsistencia que trae el citado artículo 30 del Decreto 622 de 1977 en concordancia con la prohibición de ley 2 de 1959, se refiere al aprovechamiento del recurso hidrobiológico por ministerio de la ley, esto es, para satisfacer sus necesidades elementales y las de su familia, y no a la pesca de subsistencia que refiere el artículo 271 del Código de Recursos Naturales y que desarrolla la Ley 13 de 1990 Estatuto General de Pesca, en tanto que como quedó dicho, es una actividad que se encuentra prohibida sin distinciones, a partir de la Ley 2 de 1959. (...) Por lo anterior, puede decirse que el Decreto 622 de 1977 en este sentido cometió imprecisiones al hablar de pesca y no de aprovechamiento del recurso hidrobiológico que es como lo contempla la normatividad ambiental. (...)*
- ✓ *Parques Nacionales Naturales de Colombia, en ejercicio de su función de administrar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tiene la facultad de regular el aprovechamiento de recurso hidrobiológico con fines de subsistencia, de acuerdo con los criterios técnicos y los valores objeto de conservación del área protegida.*
- ✓ *Las actividades relacionadas con el recurso hidrobiológico deberán ser desarrolladas en el marco de un proceso de restauración establecido por Parques Nacionales Naturales de Colombia (...) El mecanismo de restauración podrá ser utilizado como herramienta para el control del recurso hidrobiológico en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en el que se establezca sistemas de repoblamiento, extracción y control entre otros, en los términos planteados en el protocolo que defina los criterios técnicos para su implementación y seguimiento.*
- ✓ *(...) respecto de la posibilidad de aplicación de la Resolución No. 0247 de 2007 como herramienta para regular el aprovechamiento del recurso hidrobiológico, (...) es menester manifestar que al contrario, la misma no resulta apta para regular el ejercicio de una posible estrategia de restauración de dicho recurso, como quiera que dicho acto no obstante establecer lineamientos de restauración ecológica, fue creado en un contexto diferente al que se plantea aquí, pues dicho acto administrativo básicamente busca la vinculación de los ocupantes en la restauración de las áreas del Sistema que contribuyan al saneamiento y conservación de estas áreas y que no incentiven nuevos procesos de ocupación (resaltado nuestro), por lo que el control del recurso hidrobiológico requerirá entonces de un protocolo específico que pueda analizar los aspectos necesarios para su implementación y seguimiento, lo que supone entonces que la protección y conservación de dicho recurso y el ambiente acuático y por consiguiente toda actividad de restauración relacionada con los recursos hidrobiológicos.*
- ✓ *Con relación a los grupos étnicos, tratándose del aprovechamiento de recursos naturales renovables al interior de Parques Nacionales Naturales, es necesario tener*

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



*en cuenta el respeto por sus usos y costumbres tradicionales (...) Esto implica la coordinación entre Parques y las autoridades de las comunidades (principio de armonización), respecto al aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran al interior de las áreas protegidas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”*

### **Sobre la pesca en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.**

Se indicó en el concepto en cita que el Decreto 622 de 1977 fue errado al hablar de pesca y no de “*aprovechamiento de recurso hidrobiológico*”, en tanto que la pesca, es una actividad que se encuentra prohibida sin distinciones a partir de la Ley 2 de 1959; y que, en su lugar, en Parques Nacionales puede realizarse aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por ministerio de ley, con fines científicos y aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por grupos étnicos. Con respecto a lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica se permite manifestar, que se deben realizar algunas precisiones respecto a aspectos que se consideraron en su momento.

El concepto bajo estudio al referirse al término de “*aprovechamiento de recursos hidrobiológicos*”, y no al de “*pesca*”, fundamentado en la jerarquía normativa y en la lectura parcial de las normas ambientales, nos permite observar una inexactitud de apreciación, toda vez que la prohibición de pesca de la Ley 2 de 1959, se debe ver bajo el contexto y la óptica de que es la primera norma que introdujo el concepto de “*Parque Nacional Natural*”, figura que fue desarrollada posteriormente por el Código de los Recursos Naturales, cuerpo normativo que contiene un capítulo sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales, estableciendo un marco general, el cual recoge, dentro de otros aspectos las finalidades, y actividades compatibles con lo que estas áreas protegidas representan. De esta manera, la prohibición de pesca establecida por la ley 2 de 1959, no puede aplicarse a rajatabla y como regla general, pues tal norma debe leerse conjunta y sistemáticamente<sup>23</sup> con otras disposiciones normativas.

En este sentido, pensar que ninguna clase de pesca está permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en tanto la Ley 2 de 1959 no hace distinción alguna, es desconocer el mismo Código de Recursos Naturales Renovables pues esta norma consagra el conjunto de actividades permitidas en las áreas del Sistema, como lo son las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control; actividades que permiten inferir que existen tipos de pesca que se pueden ser compatibles con el régimen de usos de las áreas (Vg. pesca de tipo científico, deportiva, de subsistencia, de control).

Con dicho argumento también se desconocería la reglamentación que se hiciera al mismo por Decreto 622 de 1977, quien estableció excepciones y condicionantes a la prohibición de realizar la actividad de pesca, señalando en primer la posibilidad de permitir la de subsistencia, científica

<sup>23</sup> Se hace referencia a una lectura sistemática como “*la lectura de la norma que se quiere interpretar, en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento en el cual aquella está inserta*” según lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-649/01 Magistrado: Alejandro Martínez Caballero.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



y deportiva, cuando las condiciones ambientales respaldadas por la autorización de Parques Nacionales Naturales de Colombia lo señalen.

Así las cosas, esta Oficina Asesora Jurídica se permite manifestar que Parques Nacionales Naturales de Colombia puede autorizar **la pesca deportiva y de subsistencia**, teniendo en cuenta las condiciones naturales y sociales del área en que se permita; y siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica del área protegida.

En cuanto a la actividad de pesca deportiva,- actividad que se considera prohibida por el concepto jurídico bajo revisión-, es necesario señalar ciertas consideración para tener en cuenta a efectos de su autorización.

En primer lugar Parques Nacionales Naturales de Colombia, mediante Resolución 149 de 2006<sup>24</sup> prohibió la pesca deportiva sobre las zonas marinas localizadas dentro de los límites de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, **“ante la ausencia de una reglamentación interna que regule el desarrollo de dicha actividad”** en las áreas integrantes del Sistema y con el propósito de salvaguardar los ecosistemas marinos de dichas áreas protegidas y garantizar la estabilidad ecológica de las mismas.

Se tiene entonces una prohibición expresa sobre las zonas marinas localizadas dentro de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales fundamentada en la falta de regulación; lo que supone entonces que esta actividad puede ser permitida dentro de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales como una medida de manejo, cuando exista una regulación técnica que la soporte, lo que supone una serie de estudios, valoraciones y consideraciones que demuestren que no se afecta la estabilidad ecológica de los recursos tal y como lo señalan los supuestos o condicionantes manifestados en el Decreto 622 de 1977.

Por todo lo anterior, aunque en principio la pesca deportiva es susceptible de ser autorizada al interior de las áreas cuando las condiciones naturales y sociales lo requieran, a la fecha dicha actividad no puede ser realizada en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, hasta tanto se cuente con su habilitación, técnicamente soportada, ya sea en una norma de aplicación general en el Sistema o de aplicación en cada área protegida, en sus instrumentos de ordenación y manejo (plan de manejo u otros). Lo anterior como una medida precautoria<sup>25</sup> para asegurar la estabilidad ecológica de los sectores en los que se permita, bajo el propósito de proteger los ecosistemas destinados a preservación y conservación de actividades que sin una regulación técnica, pueden ser lesivas.

<sup>24</sup> “Por medio de la cual se adoptan medidas de control sobre algunas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”,

<sup>25</sup> Sobre el principio de precaución la ley 99 de 1993 señala en su artículo 1, numeral 6 señala: “La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



## **Sobre aplicabilidad de la Resolución No. 247 de 2008 como una posible estrategia de restauración del recurso hidrobiológico.**

También se manifestó en el concepto jurídico en referencia, la no aplicabilidad de la Resolución No. 247 de 2008 como una posible estrategia de restauración del recurso hidrobiológico en razón a su contexto diferente, requiriendo a la construcción de un protocolo específico de restauración y control del recurso hidrobiológico. En cuanto a este punto, amerita señalar las siguientes consideraciones que exponen la concordancia con el citado concepto.

La estrategia de Restauración Ecológica Participativa se ha planteado en Parques Nacionales Naturales de Colombia como una medida de manejo que se enmarca y da alcance a las actividades permitidas de “*conservación*” y de “*recuperación y control*”. El marco jurídico que materializa los objetivos planteados a través de la mencionada estrategia se encuentra en la Resolución No. 247 del 7 de noviembre de 2007 de la Dirección General de Parques Nacionales, acto administrativo a través del cual se adopta el “*Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa*.”.

El planteamiento metodológico de la Estrategia REP de Parques, consignado en el Protocolo en mención, dispone la elaboración de acuerdos con campesinos como un complemento o instrumento que permite la correcta ejecución de los proyectos de restauración, los cuales deben ser diseñados y aprobados de manera previa a la celebración de los mismos, atendiendo parámetros de viabilidad técnica, ecológica, social, cultural y económica, así como indicadores para el seguimiento verificables, de forma que los procesos de restauración ecológica respondan de manera adecuada a los principios administrativos de planeación y de evaluación ambiental previa y redunden en los objetivos de recuperación, control y conservación de las áreas

De la lectura de los lineamientos de Restauración ecológica Participativa en general, se puede determinar que la estrategia de restauración ecológica participativa se creó para un contexto específico, pues busca básicamente la vinculación de los ocupantes en la restauración de las áreas del Sistema que contribuyan al saneamiento y conservación de estas áreas, y que no incentiven nuevos procesos de ocupación. Tanto la Resolución como la guía técnica se refieren reiteradamente en sus textos a “ocupación” gestión de “reubicación” o “relocalización” lo que permite observar una inclinación hacia su aplicación en territorios terrestres, pues dichos términos carecen de una aplicación tratándose de ecosistemas acuáticos, pues la presión a dichos ecosistemas no se da por la “ocupación” de las áreas en sentido estricto sino por el “uso” en los recursos hidrobiológicos. Aspectos que se pueden determinar de los siguientes párrafos:

*“Que durante el año 2006, se realizó el desarrollo técnico de la metodología de intervención activa en restauración y la implementación de una línea estratégica de manejo por parte de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, denominada Restauración Ecológica Participativa, **a través de la cual se busca minimizar el efecto que sobre los ecosistemas tiene la ocupación campesina mediante el trabajo mancomunado con la población local, asentada al interior de las áreas en un ejercicio temporal y la gestión en la reubicación o relocalización en el mediano y largo plazo**”*

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



(...)

*Desarrollar una alternativa de gestión participativa para la conservación de aquellas zonas de las áreas del Sistema de Parques Nacionales **Naturales ocupadas por comunidades colonas o campesinas**, como manejo transitorio mientras no sea viable o recomendable un proceso de relocalización. Ello no excluye que la Restauración Ecológica Participativa y la relocalización puedan ser complementarios en algún caso. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

De la misma manera, en la Resolución 247 de 2007 se expone el deber de contar con un estudio de títulos que determine la tipología de la ocupación o relación jurídica con la tierra. Requisito que corresponde netamente a ecosistemas terrestres. El acto administrativo que reglamenta el protocolo especial de restauración ecológica participativa menciona en este sentido lo siguiente:

*“c) Diligenciamiento de la ficha ERRE: (...)*

*Además de lo establecido en la Guía Técnica para la Restauración Ecológica Participativa de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, **el diagnóstico que resulte de la Evaluación Rápida deberá contar con un estudio de títulos que permita establecer la tradición y titularidad de los bienes en los que se desarrollará la estrategia;**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Cabe agregar también, que la misma resolución hace alusión en reiteradas veces a que el ámbito de implementación de los proyectos o acuerdos se realiza sobre “predios” sin mencionar en ninguna parte la posibilidad de implementarse sobre ecosistemas en sentido general:

*“Generalidades del área a intervenir*

*Este punto implica una primera identificación de las “áreas a intervenir”, **es decir los predios en los cuales** se harán acuerdos y se implementarán acciones de manejo físico para la restauración.*

(...)

*Organización local: la idea es hacer una calificación preliminar sobre el tipo de organización comunitaria con que se cuenta como base para el desarrollo del proyecto. **Gran parte de las acciones se adelantarán predio a predio**, con las familias como interlocutores y ejecutores en cada una de las zonas a intervenir. Aun así, es indispensable que la organización local reconozca, valide y promueva paso a paso cada una de las actividades y productos del piloto: capacitación, diagnóstico, acciones piloto, formulación del proyecto de largo alcance, acuerdos. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Por su parte, la guía técnica que desarrolla el ámbito de implementación de los proyectos o acuerdos hace referencia a dicha estrategia con la finalidad de solucionar conflictos de ocupación y tenencia en las áreas del sistema, desconociendo el concepto de “usos” que cobija la presión existente por las actividades no permitidas, como el caso de la pesca. Se cita a continuación algunos párrafos de la guía en donde se hace referencia a lo ilustrado anteriormente:

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



*“Entre las principales normas que sirven de soporte jurídico a los lineamientos de política para la implementación de la estrategia de restauración ecológica participativa relacionados además con el **tema de ocupación y tenencia de tierra**, (...)*

*Formulación de los objetivos (...)*

*Los objetivos cubren tres áreas o aspectos de la Restauración Ecológica Participativa:*

*(...)*

**La ocupación dentro del área protegida.**

*La calidad de vida de la comunidad participante.*

*La restauración del ecosistema, que incluye aspectos físicos, biológicos y culturales.*

*(...)*

**Tratándose de una respuesta de coyuntura al problema de la ocupación ilegal dentro de las áreas protegidas, la Restauración Ecológica Participativa no tiene mucho sentido en contextos de despoblamiento.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este sentido, carece de desarrollo por parte de la estrategia REP, la implementación de proyectos o acuerdos para solucionar situaciones relacionadas con el uso que se ejercen sobre determinados ecosistemas. El “uso” hace referencia a los procesos de modificación, transformación e intervención de los ecosistemas naturales con diferentes fines; Implica adaptaciones humanas, aprovechamiento de recursos para la subsistencia, modos de vida y sistemas económicos. Es así que Parques Nacionales Naturales ha señalado dentro de los situaciones de usos más frecuentes y tenientes a afectar la conservación de las áreas del sistema a la actividad pesquera.<sup>26</sup>

Se considera entonces que el concepto de “ocupación” no cobijaría aquellas problemáticas sobre las áreas protegidas producto de la actividad pesquera, pues dicho termino (ocupación) hace referencia principalmente a las dinámicas de poblamiento y reconfiguración territorial, al acceso a tierras, a la relación de hecho que se establecen con los predios asociada con modos de vida, fenómenos de ampliación de la frontera agrícola, desplazamiento, conflicto armado y en algunos casos con la usurpación dolosa de tierras del Estado; y tampoco “tenencia” pues el mismo hace referencia a la relación jurídica que se establece con los predios y la constitución de otros derechos de propiedad al interior de las áreas del SPNN.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> PNNC, 2015. Construcción social de la política de uso ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Preguntas y respuestas. Grupo de trabajo UOT

<sup>27</sup> Ibídem





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Si bien es cierto que la guía y la resolución hacen alusión a que los lineamientos no comportan una receta invariable e inmodificable, y que se pueden aterrizar a cualquier realidad<sup>28</sup>, existen vacíos en cuanto a su aplicación en el territorio acuático, pues como ya se ha señalado anteriormente se utilizan conceptos y desarrollos que carecen de aplicación en dichas zonas, y que darían a entender que se excluye a los pescadores como sujetos de dichos acuerdos a pesar de que el término de campesino<sup>29</sup> no es excluyente para estos<sup>30</sup>.

En este sentido para el procedimiento de la implementación de los proyectos REP para ecosistemas acuáticos, es necesario evaluar qué aspectos contenidos en la guía requieren ajustes de carácter técnico, pues la resolución básicamente expone los elementos contentivos de un protocolo realizado de conformidad con un trabajo técnico que respalda la realización de la estrategia de restauración. Por lo que, si algún aspecto resulta importante modificarlo, es necesario el soporte técnico respectivo que brinde más claridad en cuanto a su aplicación en territorios acuáticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y atendiendo a los análisis y conclusiones producto de diversas discusiones abordadas en el Grupo Interno de Trabajo de Uso, Ocupación y Tenencia, así como a las orientaciones sobre la celebración de acuerdos señalados mediante circular No. 20162300010513 del 12 de octubre de 2016- ya traídas a colación en el presente concepto-; se manifiesta el requerimiento de ajustar o actualizar por parte de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, *la Guía Técnica de Restauración Ecológica Participativa*, para que

<sup>28</sup> Se ha manejado en la resolución y en la guía técnica el lenguaje de que los acuerdos a implementar, no responden a una fórmula única y pueden desarrollarse en cualquier contexto biofísico y socioeconómico, como se referencia a continuación:

*“Las Direcciones Territoriales elaborarán los borradores de acuerdo, con los campesinos, teniendo en cuenta que no existe un modelo único o formato de acuerdo, y que los acuerdos de un área a otra pueden variar dependiendo del estado en que se encuentren los diferentes procesos con los campesinos y las condiciones propias de cada área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dichos borradores deben ser remitidos por las Direcciones Territoriales al Comité Operativo Nacional de REP que los revisará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su recibo y los remitirá nuevamente a las Direcciones Territoriales para su suscripción (subrayado y negrilla fuera de texto)*  
*La guía también señala lo siguiente:*

*Cada caso de restauración es particular y no hay fórmulas válidas en cualquier contexto biofísico y socioeconómico. Hace falta mucha sensibilidad, observación y creatividad. La guía, por tanto, es sólo eso: una guía. No puede confundirse con una receta invariable y garantizada. (subrayado y negrilla fuera de texto)*

<sup>29</sup> El acto administrativo que reglamenta el protocolo especial de restauración ecológica participativa – Resolución 247 de 2007- menciona al “campesino” como sujeto de los acuerdos para la restauración ecológica, así: *“Los acuerdos que se suscribirán con los **campesinos** deben contar como mínimo con los siguientes elementos:” (subrayado y negrilla fuera de texto)*

<sup>30</sup> Se considera que el término de “campesinos” no excluye a los pescadores. La palabra “campesino” comporta una alusión muy amplia y económica, definida por Raymond Firth como aquel productor de pequeña escala, con tecnología y equipamiento sencillos, cuyo sustento depende básicamente de lo que el mismo produce. Por lo anterior, dicho vocablo implica acepción más amplia, que abarca a pequeños productores -como son los pescadores o los agricultores.

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



se desarrolle más incluyentemente en la misma, la celebración de acuerdos de restauración ecológica participativa con pescadores, como quiera que los acuerdos de restauración sobre los recursos hidrobiológicos requirieran tratamientos específicos.

### Implicaciones de la Sentencia de la Corte Constitucional T- 606 de 2015.

También hace parte de la solicitud a la Oficina Asesora Jurídica que suscita el presente concepto, el brindar claridad sobre las Implicaciones de la Sentencia de la Corte Constitucional T- 606 de 2015 en el asunto bajo análisis.

La Corte Constitucional en la mencionada sentencia, pasa a resolver la tensión originada entre el derecho al trabajo de los pescadores y comunidades que utilizaban los ecosistemas del Parque Nacional Natural Tayrona y el deber de protección constitucional al Sistema de Parques Nacionales Naturales producto del decomiso de un arte de pesca.

De la lectura y análisis del fallo en referencia se puede colegir que: (i) la prohibición de realizar la actividad de pesca en los Parques Nacionales es declarada constitucional (ii) Parques Nacionales Naturales de Colombia bajo lo anterior puede prohibir el ejercicio de cualquier tipo de pesca, - incluso la de subsistencia, deportiva o científica- cuando las condiciones ambientales del área protegida lo ameriten. Al respecto vale la pena referenciar los argumentos de la corte, así:

*"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 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 Corte puede concluir que el desarrollo de actividades de pesca en el parque ha presionado fuertemente los recursos pesqueros, especialmente a ciertas especies amenazadas, por cuanto en algunos casos se ha evidenciado que las capturas se dan por debajo de las tallas medias de madurez sexual, lo cual evidencia un uso que no favorece la condición natural de las especies aprovechadas al no permitir su reproducción. **Por lo anterior, la decisión de restringir el flujo pesquero en el sector de reserva ambiental no responde a argumentos caprichosos, por el contrario, permitir la pesca en estas zonas derivaría en una grave afectación o peligro inminente del medio ambiente como derecho colectivo de toda la humanidad.**" (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

También afirma esta sentencia la necesidad de la medida de restringir la pesca en el Parque Natural, de la siguiente manera:



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



“Por último, la Corte debe precisar que la prohibición de pesca artesanal en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, si bien genera una limitación al derecho al trabajo de los accionantes, no implica per se una exclusión absoluta para ejercer su oficio en el territorio nacional, por cuanto la restricción de pesca solo cobija a las áreas protegidas del parque. Según evidencia esta Sala, la prohibición de ejercer la pesca en la Bahía Gayraca **es una medida que contribuye de manera fundamental a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de los colombianos, ya que al proteger los servicios ambientales de dicho ecosistema se garantiza la sostenibilidad en el tiempo de los recursos que proveen de alimento a los habitantes de la nación,** beneficiando directamente a las poblaciones aledañas incluido el señor Jonatán Pacheco Yáñez. Se debe precisar que el Plan de Compensación bajo ninguna circunstancia está avalando o decretando un levantamiento parcial o total de la prohibición de pesca artesanal en el parque Tayrona (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Con respecto a las órdenes de la Corte en el presente fallo, esta ordena la realización de un plan maestro de protección y restauración del Parque Natural Tayrona, bajo la coordinación de Parques Nacionales Naturales de Colombia con el fin de garantizar la intangibilidad de los ecosistemas del área protegida y sus alrededores:

“**ORDENAR** a la Directora de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – Cormagdalena, a la Gobernación del Magdalena, y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **que redoblen sus esfuerzos para garantizar el saneamiento, la protección y la intangibilidad de los ecosistemas terrestres y marítimos del Parque Tayrona y sus alrededores.**”

(...)

“Que en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, las referidas entidades bajo la coordinación de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales diseñen en el término de seis meses contados a partir de la notificación de esta providencia **un plan maestro de protección y restauración del Parque Natural Tayrona.** El referido plan deberá estar enfocado a contrarrestar los factores estructurales de contaminación ambiental y deterioro de los ecosistemas desde sus fuentes originarias.

(...)

De la misma manera, la Corte Constitucional en función de la armonización de los derechos en tensión, consideró indispensable la cooperación de todas las entidades con competencia social para la ejecución de medidas que garanticen en el ámbito nacional, departamental y municipal una adecuada compensación por fuera del área protegida, enfocada en programas de reubicación 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



capacitación pesquera de las comunidades ancestrales que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión:

*“Sin embargo, el hecho de que este tribunal haya encontrado ajustado a la constitución la prohibición de pesca artesanal en la Bahía de Gayraca - Jurisdicción Parque Nacional Tayrona no significa per se **que las autoridades nacionales, departamentales y municipales estén exentas de adelantar diversas medidas para garantizar una adecuada compensación a las comunidades ancestrales que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión.** (...)*

*Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala de revisión considera indispensable ordenar a las diversas entidades administrativas que implementen medidas encaminadas a mitigar los efectos que genera la prohibición de pesca para los accionantes y demás pescadores artesanales del Parque Tayrona. **Así el perjuicio que asegura estar sufriendo el accionante es susceptible de ser superado a través de programas de reubicación y capacitación pesquera liderados por las correspondientes autoridades vinculadas al trámite tutelar.** (...)*

*(i) Que en aplicación de los **principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad** las referidas entidades, bajo la coordinación y dirección de la Gobernación del Magdalena, diseñen en el término 60 días contados a partir de la notificación de esta providencia un plan de compensación que garantice a los pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona la satisfacción de sus derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria y mínimo vital.*

*Para ello las entidades anteriormente referenciadas **deberán incorporar y vincular en la gestión y construcción de la mesa de trabajo a las entidades nacionales, departamentales y territoriales que, en el marco de sus funciones, puedan brindarles alternativas económicas y proyectos productivos sostenibles** a los pescadores artesanales del parque Tayrona.”*

Resalta de lo anterior, que la Corte Constitucional posiciona a Parques Nacionales Naturales de Colombia teniendo en cuenta sus competencias técnicas de administración y manejo sobre las áreas del Sistema como coordinadora de las acciones de protección y restauración; y por otra lado a la gobernación del Magdalena, teniendo en cuenta sus competencias sociales, como coordinadora de las acciones de compensación.

Vale la pena traer a referencia también, el Auto número T-4.943.313 del veinte de junio de 2016, mediante el cual se niega el incidente de desacato producto de la sentencia T-606 de 2015, en donde el accionante solicita que se impartan las órdenes pertinentes para hacer cumplir la sentencia, por el decomiso de redes de pesca artesanal, fundamentado en que la interpretación del fallo de la Corte es clara, pues se tiene que respetar los derechos hasta tanto no se garantice el mínimo vital, la vida, a la seguridad alimentaria, a la participación, al trabajo y la dignidad humana.

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



Este auto, dentro de sus consideraciones hace referencia al alcance de las medidas de compensación ordenadas en la sentencia T-606 de 2015 y señala para nuestro interés, que la medida de prohibición de pesca no es medida condicionada, así:

*“En este orden de ideas, es claro que la prohibición de pesca en el Parque Nacional Natural **Tayrona es una medida que no está condicionada o depende de las demás acciones o programas que adelante el gobierno Nacional, departamental o local destinados a ayudar o a compensar a los pescadores afectados.**”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con todo lo anterior, se tiene que la Sentencia T-606 de 2015 imprime un panorama de respaldo al régimen de usos en el área del Sistema, pues la prohibición de realizar la pesca en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se refuerza jurisprudencialmente. También se determina con este fallo que la medida de prohibir el ejercicio de cualquier tipo de pesca (científica, de subsistencia y deportiva, que son susceptibles de ser autorizadas) es una medida respalda por la Corte Constitucional ya que es necesaria para mantener aquellas áreas afectadas a las finalidades que les son propias, es decir, a la conservación.

Vemos también que la Corte Constitucional avaló la zonificación realizada en el plan de manejo, en razón a que este instrumento asignó gran parte del Parque Nacional Natural como una zona de *recuperación natural* y, por ende, prohíbe la actividad de pesca general. En ese orden de ideas, se puede prohibir aun por esta entidad los tipos de pesca que autoriza el ordenamiento jurídico (pesca con fines científicos, deportiva, y de subsistencia) cuando de un análisis técnico sea una medida necesaria para la conservación del ecosistema.

Se tiene entonces una lógica que es aplicable para todas las áreas del sistema, pues la Corte Constitucional no centra su argumentación en que la actividad de pesca es necesaria para garantizar el alimento de las personas que viven dentro o fuera del área protegida; sino se inclina a respetar la prohibición de pesca, tanto la consagrada por el conjunto normativo ya referenciado, como la prohibición de pesca más estricta realizada por el plan de manejo. Entonces, es el criterio netamente ecológico el que adopta la Corte para determinar el permitir o regular la actividad, incluso hasta restringirla.

### **(iii) Viabilidad jurídica de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos en el marco de la autorización de la pesca de subsistencia.**

Teniendo en cuenta el análisis de la normatividad y de las manifestaciones jurisprudenciales traídas a colación, en donde se señaló, que en las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la actividad de pesca se encuentra prohibida, salvo la pesca con fines científicos, la deportiva, y la de subsistencia cuando sea autorizada por esta entidad, bajo criterios ambientales que la sustenten; y ante la consulta jurídica elevada a esta dependencia sobre la viabilidad de celebrar acuerdos con pescadores no étnicos en general, se manifiesta por

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



parte de esta Oficina Asesora Jurídica, que la autorización emitida por parte de Parques Nacionales Naturales mediante la cual se permita la pesca de subsistencia, podrá ser expresada mediante la celebración de acuerdos. No obstante y a efectos de exponer lo anterior, deberá precisarse primero lo respectivo al concepto de “pesca de subsistencia”, a efectos de determinar con claridad el alcance de la actividad que se estaría autorizando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables hace referencia a los distintos modos y condiciones en que puede adquirirse por los particulares el derecho de usar los recursos naturales renovables de dominio público<sup>31</sup>. Señala esta norma que los mismos pueden ser adquiridos por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación<sup>32</sup>.

En cuanto a “ministerio de la ley”, señala la norma que aquel concepto hace referencia al derecho de todos los habitantes del territorio Nacional *“a usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ellos no se violen disposiciones legales o derechos de terceros”*<sup>33</sup>. Resalta de la anterior definición, que este derecho a pesar de considerarse libre en el territorio nacional encuentra limitaciones en consagraciones legales.

También el código se ocupa de precisar el concepto de “ministerio de ley” para las actividades de pesca, incorporando el concepto de “pesca de subsistencia”, definiéndola como aquella actividad *“efectuada sin ánimo de lucro, para proporcionar alimento a quien la ejecute y a su familia”*<sup>34</sup> y señalando que no requiere permiso en el territorio nacional<sup>35</sup>. De esta manera, se tiene que la pesca de subsistencia corresponde al desarrollo del uso por ministerio de ley aplicado para las actividades de pesca.

Cabe agregar que la pesca de subsistencia consagrada en la norma como libre en el territorio nacional encuentra sus límites en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, pues estas áreas están sometidas a un régimen jurídico especial, y la realización de cualquier actividad sobre las mismas debe estar precedida de una autorización.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> “Artículo 50º.- Sin perjuicio de lo dispuesto especialmente para cada recurso, las normas del presente título regulan de manera general los distintos modos y condiciones en que puede adquirirse por los particulares el derecho de usar los recursos naturales renovables de dominio público.”

<sup>32</sup> “Artículo 51º.- El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”.

<sup>33</sup> “Artículo 53º.- Todos los habitantes del territorio Nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ellos no se violen disposiciones legales o derechos de terceros”.

<sup>34</sup> Artículo 273. CNRR

<sup>35</sup> Artículo 275.

<sup>36</sup> Decreto 2372 de 2010, (ahora compilado en el decreto único reglamentario 1076) Artículo 37. “Desarrollo de actividades permitidas. (...) **el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas, debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental**”





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



La pesca de subsistencia tiene finalidades claras, pues los elementos centrales son: (i) realizada sin ánimo de lucro, (o sin la obtención de beneficios económicos), y (ii) para proporcionar alimento a quien la ejecute y a su familia. En este sentido, la diferencia entre la pesca de subsistencia y la comercial, (que puede ser artesanal o industrial),- y que se encuentra prohibida por el régimen de Parques Nacionales Naturales-, es la existencia o la ausencia del ánimo de lucro y la finalidad de proporcionar alimentos para el pescador y su familia. De esta manera, Parques Nacionales Naturales de Colombia a efectos de identificar la pesca de subsistencia, al menos aproximadamente, debe entender que mediante la misma se busca proveer para el autoconsumo del pescador y su familia un recurso natural renovable<sup>37</sup>, a fin de mantener las funciones vitales, y nutricionales de los mismos<sup>38</sup> a pesar de que sufragar estas este limitado por la disponibilidad y estabilidad de los recursos naturales.

Ya abordado el concepto de pesca de subsistencia, es conveniente traer a referencia nuevamente el artículo 30, numeral 10, del Decreto 622 de 1977, pues tal norma, brinda los elementos necesarios para autorizar la pesca de subsistencia, al señalar lo siguiente:

**competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización**". (subrayado y negrilla fuera de texto)

<sup>37</sup> Con la finalidad de enriquecer conceptualmente la aproximación al concepto de "pesca de subsistencia", se consultó la definición de la FAO, así como normas de Costa Rica y Ecuador, encontrándose:

Según la FAO en su Documento Técnico de Pesca. No. 382. Roma, publicado en 2001. "Directrices para la Recopilación Sistemática de Datos Relativos a la Pesca de Captura" la Pesca de subsistencia es la actividad "en la que los peces capturados son consumidos directamente por las familias en lugar de ser vendidos por intermediarios en el mercado vecino más grande" (subrayado propio).

Según la Ley de Pesca y Acuicultura de Costa Rica, Ley N° 8436 la pesca de subsistencia es "la que se efectúa desde tierra o en embarcaciones pequeñas, únicamente mediante el uso de cañas, carretes o cuerdas de mano, sin propósito de lucro y con el único objeto de consumir el producto para la subsistencia propia o de la familia." Se señala también por esta norma que este tipo de pesca de consumo doméstico no requiere autorización; pero el interesado debe respetar las vedas, las cuotas máximas de captura y las demás normas que emita el Incopesca. (subrayado propio).

De la misma manera, la Ley de Conservación de Vida Silvestre, N° 7317 del mismo país, señala que la pesca de subsistencia es la que se realiza "para llenar necesidades alimenticias de personas de escasos recursos económicos, comprobados mediante las normas que dicte esta ley y su reglamento. Las anteriores podrán efectuarse únicamente con anzuelo, ya sea con caña y carrete, o con cuerda de mano." (subrayado propio).

El Reglamento Especial para la actividad pesquera en la Reserva Marina de Galápagos de Ecuador, No. 173 señala que este tipo de pesca es "es la actividad pesquera recreativa o de autoconsumo que se realiza a bordo de embarcaciones menores y cuyo producto no es susceptible de comercialización"

<sup>38</sup> El diccionario de la Real Academia Española define "alimento" de la siguiente forma: "Cada una de las sustancias que un ser vivo toma o recibe para su nutrición" (subrayado propio) o como "Conjunto de sustancias que los seres vivos comen o beben para subsistir". (subrayado propio).

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
www.parquesnacionales.gov.co





**Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el Inderena, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Inderena permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Se tiene entonces de la lectura de la norma las siguientes premisas:

1. Parques Nacionales Naturales como entidad encargada de la administración y manejo de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, podrá autorizar el ejercicio de la pesca con fines científicos, pesca deportiva y pesca de subsistencia.

Cabe agregar, que respecto a la pesca con fines científicos, su autorización se encuentra regulada por el Decreto 1376 del 2013<sup>39</sup>, (hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015), mediante el permiso de recolección especímenes, que involucra actividades de captura, remoción o extracción temporal o definitiva del medio natural de especímenes de la diversidad biológica para la obtención de información científica con fines no comerciales.<sup>40</sup> Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando las actividades de recolección se desarrollen dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es la autoridad encargada para autorizar este tipo de actividad.

2. La pesca de subsistencia y deportiva podrá ser autorizada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, teniendo en cuenta las condiciones naturales, sociales y la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. Es decir, se podrá llevar a cabo la pesca de subsistencia y deportiva en estas áreas de especial importancia ecológica cuando se autorice con fundamento en un criterio técnico.

---

<sup>39</sup> Es la norma: ““Por el cual se reglamenta el permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial”

<sup>40</sup> Es importar ante tener en cuenta el papel de Parques Nacionales Naturales de Colombia como autoridad ambiental competente para el otorgamiento de este permiso: Artículo 4o. Competencia, <Artículo compilado en el artículo 2.2.2.8.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. “Las autoridades ambientales competentes para el otorgamiento del Permiso de Recolección son:

a) Las Corporaciones Autónomas Regionales o de desarrollo sostenible o los grandes centros urbanos, cuando las actividades de recolección se desarrollen exclusivamente en sus respectivas jurisdicciones.

b) La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en caso de que las actividades de recolección se desarrollen en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

c) **Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando las actividades de recolección se desarrollen dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”** (Subrayado y negrilla fuera de texto)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



3. Resalta también de la norma, que la autorización que se podrá otorgar se fundamenta en responder a condiciones o situaciones **naturales y sociales**. En este sentido se podrá autorizar la pesca de subsistencia al igual que la deportiva cuando sea una necesidad de manejo para el área protegida.

En lo atinente a la autorización para realizar la pesca de subsistencia que puede emitir esta entidad con base a la estabilidad ecológica del área protegida, amerita señalar que la misma se pueda expresar mediante múltiples dimensiones, es decir, puede haber una variabilidad de expresiones de la autorización, siempre y cuando estas estén respaldadas por lineamientos técnicos.

En este sentido, la posibilidad de habilitar el ejercicio de la pesca de subsistencia bajo unos parámetros específicos brindados a los pescadores, encuentra asidero legal, en la función de reglamentar el uso, y aprovechamiento de las áreas protegidas y de las actividades permitidas allí realizadas. Aunado lo anterior a que el establecimiento de un área como integrante del Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene por finalidad principal la regulación técnica de la misma para preservar sus valores excepcionales en ella inmersos; pues administrar un área protegida implica también la planificación de la misma, pasando por la reglamentación, hasta la toma de medidas necesarias para lograr los objetivos de esta. Es así, que la realización de la actividad de pesca de subsistencia depende de la evaluación realizada por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia, en donde se analice la inocuidad de actividad pesquera respecto a la estabilidad ecológica de las zonas donde ésta se practique; en razón que toda actividad realizada dentro del área protegida debe estar precedida de una autorización.<sup>41</sup>

Una vez señalada la viabilidad Jurídica para autorizar el ejercicio de la pesca de subsistencia por parte de Parques Nacionales de Colombia, amerita manifestar, que la forma de autorizar la pesca de subsistencia es una decisión de manejo, toda vez que la misma se puede expresar de distintas formas acordes a la realidad de cada área protegida.

En primer lugar, se podrá autorizar el ejercicio de la pesca de subsistencia mediante las disposiciones detalladas de los planes de manejo, en donde se señale, la zonificación, las artes, épocas y demás elementos técnicos que sustenten la viabilidad de la actividad. No obstante, si el plan de manejo no brinda el soporte o el nivel de detalle para soportar el ejercicio de la actividad, serán los lineamientos técnicos o un concepto técnico que brinde la Subdirección de Gestión y Manejo junto el área protegida, quienes autoricen el ejercicio de pesca de subsistencia.

También se podrá autorizar el ejercicio de la pesca de subsistencia mediante la celebración de acuerdos (individuales o colectivos) con pescadores no étnicos, en donde a través de los mismos se establezca y se dé a conocer los lineamientos mediante los cuales se va realizar la pesca de

<sup>41</sup> Decreto 2372 de 2010, (ahora compilado en el decreto único reglamentario 1076) Artículo 37. “Desarrollo de actividades permitidas. (...) **el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas, debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización**”. (subrayado y negrilla fuera de texto)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



subsistencia, respondiendo en todo caso a la finalidad de disminuir la presión y efectos nocivos sobre los ecosistemas acuáticos existentes en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Estos acuerdos deben estar soportados por el instrumento de planificación y manejo, o por un concepto técnico. En otras palabras, el plan de manejo o el instrumento técnico debe establecer la viabilidad de realizar la actividad de pesca de subsistencia, en donde para efectos de controlar el ejercicio de la actividad, se podrán celebrar acuerdos, que den a conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar para realizar la pesca de subsistencia.

De esta manera, se tiene que la pesca de subsistencia es una actividad que se encuentra prohibida, pero puede haber varias formas de autorizarla, acordes a las particularidades de cada área protegida; ya sea por las disposiciones detalladas tanto de los planes de manejo como de los conceptos técnicos emitidos por Parques Nacionales de Colombia, o mediante la celebración de acuerdos debidamente soportados en los planes de manejo o en conceptos técnicos que brinden un aval para autorizar la pesca de subsistencia.

### **Sobre los acuerdos que autoricen la pesca de subsistencia**

Ya señalado que Parques Nacionales Naturales de Colombia podrá autorizar el ejercicio de la pesca de subsistencia mediante la celebración de acuerdos; es necesario señalar ahora el ámbito de aplicación y el alcance de los mismos, a efectos de brindar claridad jurídica en el asunto en cuestión.

Los acuerdos con pescadores no étnicos son autorizaciones para realizar la actividad de pesca de subsistencia, que se ocuparan de: (i) exteriorizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar para poder realizar la actividad, como el caso de la fijación de lugares y cuotas de pesca; vedas, y tallas mínimas de captura, artes de pesca, entre otros. (ii) fijar criterios y procedimientos tendientes a disminuir la sobreexplotación que esté ocurriendo sobre comunidades, poblaciones y especies de recursos hidrobiológicos continentales y marinos (iii) prevenir, controlar y mitigar los procesos de contaminación que están afectando los ecosistemas y hábitats, entre otros. (iv) controlar los destinatarios (pescadores) de la autorización de la pesca de subsistencia y hacer efectivo el cumplimiento de los lineamientos y parámetros fijados.

Siguiendo lo anterior, cuando el área protegida cuente con la viabilidad técnica para autorizar el ejercicio de la pesca de subsistencia, en donde se defina los recursos hidrobiológicos susceptibles de ser aprovechados mediante la pesca de subsistencia, se distribuirán los mismos mediante la celebración de acuerdos.

Así, se tiene que estos acuerdos funcionan como un instrumento para exteriorizar los lineamientos técnicos para realizar la pesca de subsistencia, por lo que los destinatarios no tienen la posibilidad de modificar los parámetros, rangos o criterios para realizar la actividad, contando entonces solamente con la facultad de decidir libremente si se hace parte del mismo o no. En

Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



otras palabras, los lineamientos técnicos, límites ecológicos o criterios ambientales fijados con la necesidad de asegurar la estabilidad ecológica del área protegida no son susceptibles de discutirse por parte de los pescadores, pues estos son fijados por Parques Nacionales Naturales de Colombia, como autoridad administradora de las áreas del Sistema, en razón a su función de orientar el manejo de las áreas basada en principios ecológicos, tal como lo ordena el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente.

Es por ende que Parques Nacionales de Colombia debe contar con: (i) Definición técnica de lo que se debe entender como estabilidad ecológica del área protegida en relación con la pesca a fin de desplazamiento Identificación del volumen máximo de los recursos pesqueros que podrían ser sustraídos sin poner en peligro la estabilidad de los mismos.(ii) Establecimiento de las especies en peligro, artes prohibidos, lugares excluidos, fechas de vedas (iii) Establecimiento de mecanismos de seguimiento, tanto a los acuerdos como a los parámetros que fijen lo permisible, esto implica acciones de monitoreo inspección, control y vigilancia.

En este sentido, la pesca de subsistencia si se puede realizar en el área protegida, pero previamente determinando un ordenamiento a través de unos acuerdos entendiéndolos como autorizaciones en donde se brindan unos lineamientos, límites y parámetros para realizar esta actividad. Estos acuerdos pesar de que son una autorización otorgada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, deberán seguir el curso normal de los acuerdos que han sido suscritos por esta entidad, acompañados de los mecanismos de seguimiento que permitan su aplicación efectiva.

No se pretende con el presente concepto, que la medida de celebrar acuerdos para viabilizar y concretar en algunos casos la autorización de pesca de subsistencia se visibilice como una actuación obligatoria para las áreas protegidas, es por ende importante dejar muy claro que tal recurso del que puede optar Parques Nacionales Naturales de Colombia corresponde a una medida de manejo para responder y atender realidades sociales y ambientales en caso que la entidad requiera regular situaciones actuales o tendenciales.

## Conclusiones

1. La medida de prohibir el ejercicio de cualquier tipo de pesca (científica, de subsistencia y deportiva que están permitidas salvo autorización) es una medida respalda por la Corte Constitucional ya que es necesaria para mantener aquellas áreas afectadas a las finalidades que les son propias; y a su vez, este tipo de medidas restrictivas no dependen de condicionantes sociales, sino de criterios netamente ambientales.
2. Parques Nacionales Naturales de Colombia está habilitado de conformidad con la normatividad vigente para la celebración de acuerdos con pescadores no étnicos que hacen uso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dirigidos al



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400 Ext: 3432  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Oficina Asesora Jurídica



cumplimiento de las finalidades de estas áreas protegidas, a través del desarrollo de actividades permitidas.

3. Los acuerdos que se celebren con pescadores no étnicos dependerán de la realidad de cada área protegida, de los actores involucrados y de la naturaleza o tipo de acuerdo, señalando de manera reiterada que el ámbito de los mismos, será el desarrollo de las distintas actividades permisibles en las áreas del Sistema, respetando en todo caso el régimen constitucional y legal de estas áreas de especial importancia ecológica para el país.
4. La autorización para realizar la pesca de subsistencia que puede emitir esta entidad en base a la estabilidad ecológica del área protegida, se pueda expresar mediante múltiples dimensiones, es decir, puede haber una variabilidad de expresiones de la autorización, siempre y cuando estas estén respaldadas por lineamientos técnicos.
5. La pesca de subsistencia es una actividad que se encuentra prohibida, pero puede haber varias formas de autorizarla, acordes a las particularidades de cada área protegida; ya sea por las disposiciones detalladas tanto de los planes de manejo como de los conceptos técnicos emitidos por Parques Nacionales de Colombia, o mediante la celebración de acuerdos debidamente soportados en los planes de manejo o en conceptos técnicos que brinden un aval para autorizar la pesca de subsistencia.

## **TRAMITADO VÍA ORFEO**

**MARCELA JIMENEZ LARRARTE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: 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](http://www.parquesnacionales.gov.co)