



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20181300005023

FECHA: *26-09-2018_S*

PARA: ADRIANA PINILLA GUZMÁN
Jefe Parque Nacional Natural Utría

DE : ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)

ASUNTO: Respuesta a consulta jurídica sobre el traslado de nidadas de tortugas marinas en un área protegida a viveros artificiales.

FUENTES: Decreto Ley 2811 de 1974 / Decreto Único 1076 de 2015 / Ley 99 de 1993 / Decreto Ley 3572 de 2011 / Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales en Colombia, MADS 2002 / Instructivo para el diligenciamiento de los formularios estandarizados nacionales y la toma de información básica requerida para el monitoreo y seguimiento de la actividad reproductiva de las tortugas marinas en Colombia, MADS 2018.

Apreciada Adriana,

De acuerdo a la solicitud radicada mediante Orfeo No. 20187720004513 de fecha 5 de marzo de 2018 a través de la cual el área protegida solicita a la Oficina Asesora Jurídica dar claridad “sobre la pertinencia legal de trasladar nidadas (material genético) en riesgo de ser saqueadas dentro del área protegida a viveros de incubación construidos en la playa, bajo la premisa de que Parques Nacionales Naturales debe promover la conservación in situ de su biodiversidad”, procedemos a dar respuesta con fundamento en los siguientes soportes normativos:

1. MARCO LEGAL.

Como primera medida, Parques Nacionales Naturales de Colombia es una autoridad ambiental que de acuerdo a su decreto de creación¹, tiene la principal función de **administrar** las áreas del Sistema de Parques Nacionales

¹ Decreto 3572, Artículo 1.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Naturales de Colombia, una función que incluye entre otras: i) **reglamentar el uso y el funcionamiento** de las áreas que lo conforman; ii) **Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos** relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales; iii) **Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales** para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

A su vez, le corresponde a la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales las funciones de: i) Definir los **lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para el manejo y administración** de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la reglamentación de su uso y funcionamiento; ii) **Consolidar estrategias diferenciadas de participación social en la conservación** para el cumplimiento de los objetivos del organismo; iii) Emitir conceptos técnicos relacionados con la implementación de políticas, planes, **programas**, proyectos, normas, procedimientos y trámites administrativos ambientales relacionados la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.²

Estas funciones se soportan armónicamente dentro de las facultades de administración que trae el Decreto 622 de 1977 compilado en el Decreto 1076 de 2015³, y lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 2811 de 1974⁴ que de manera general dispuso que las actividades de preservación y manejo de la fauna silvestre son de utilidad pública e interés social.

Seguidamente, con la expedición de la Ley 99 de 1993, se incorpora al ordenamiento jurídico una serie de principios ambientales que fueron acordados internacionalmente a través de tratados y convenios⁵ y en donde se destacan para la situación bajo análisis los establecidos en los numerales 2 y 10 del artículo 1 que rezan:

*"2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, **deberá ser protegida prioritariamente** y aprovechada en forma sostenible.*

(...)

*10. La acción para la protección y recuperación ambiental del país **es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado...**"*

² Decreto 3572 de 2011, artículo 13

³ Artículo 2.2.2.1.10.1. Autoridad ambiental competente

⁴ Decreto Ley 2811 de 1974 - Artículo 1º.- El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

⁵ Los Principios del Derecho Ambiental, Ricardo Gorosito / Pág. 113. Revista de Derecho Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL). 2da época. Año 13. N° 16 (dic. 2017) "...Volviendo sobre el carácter genético de los principios en la biografía del Derecho Ambiental, que les confieren un rol matricial de la materia jurídica ambiental, su explicitación se verifica en los documentos fundacionales del discurso normativo y científico del ordenamiento iusambiental, configurado, en una triada de normas de soft law, que han ido con el tiempo, y por diversas vías, adquiriendo la dureza propia de normas obligatorias y no meramente de valor recomendatorio.¹¹ Esa triada está compuesta por la Declaración sobre el Medio Humano adoptada por la Conferencia de Estocolmo de 1972; la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, que recibió aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 7/37 y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de junio de 1992".





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Para el caso de las tortugas marinas y continentales, el entonces Ministerio del Medio Ambiente, en el marco de lo contemplado en el artículo 2 de la Ley 99 de 1993⁶, publicó en el año 2002 el “Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales en Colombia”, dentro del cual se *“analiza en primera instancia y a manera de diagnóstico la información relativa a la historia natural de las especies de tortugas presentes en Colombia, se identifican las causas que atentan contra la supervivencia de las mismas y **se formulan una serie de acciones necesarias para aliviar y aminorar estos factores de disturbio e incrementar los tamaños poblacionales a niveles óptimos, en el marco del desarrollo sostenible**”*⁷.

En el marco del programa se estableció un *Plan de Acción* que considera cinco líneas para ser adoptadas e implementadas por las distintas autoridades ambientales que incluyen:

I. Investigación y Monitoreo de Poblaciones

II. Manejo Sostenible

III. Educación Ambiental y Participación Comunitaria

IV. Información y Divulgación

V. Gestión y Fortalecimiento Institucional.

Para el caso de estudio, se destaca la línea *II. Manejo Sostenible*, en la cual el programa buscó formular e implementar **planes de manejo** necesarios para recuperar las poblaciones de tortugas marinas en Colombia que incluye como acciones las siguientes:

- Identificar, proteger y manejar los hábitats esenciales, las áreas de alimentación, desarrollo y los corredores migratorios, en las áreas con presencia de tortugas marinas en Colombia.
- **Controlar la recolección de huevos, el sacrificio de las hembras en las playas de reproducción y la mortalidad de nidadas por animales domésticos.**
- Formular e implementar planes de contingencia para enfrentar eventos catastróficos fortuitos como los provocados por los derrames de petróleo, los huracanes, lavaplayas y proponer pautas de mitigación para los impactos producidos a las zonas costeras y en especial a las praderas de pastos marinos y arrecifes de coral, que constituyen hábitats críticos para la conservación de las tortugas marinas.

⁶ Artículo 2º.- Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, **programas** y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

⁷ “Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales en Colombia” – Ministerio del Medio Ambiente 2002. Presentación.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



- **Reanudar y establecer campamentos anuales de protección en las principales playas de anidamiento.**
- **Evaluar los niveles de mortalidad de tortugas causados por efecto de las pesquerías artesanales y la caza de subsistencia y la mortalidad incidental no asociada con las pesquerías artesanales e industriales.**
- Implementar un programa de varamientos de tortugas marinas
- Establecer la identidad genética de las poblaciones de tortugas en los sitios de anidación y alimentación (Sitios índices) y clarificar las relaciones filogenéticas y taxonómicas de las mismas.
- Desarrollar, valorar e implementar metodologías eficientes para la captura, marcaje y registro de las tortugas marinas en Colombia.
- **Implementar el uso de técnicas y parámetros científicos adecuados para el manejo de nidos, huevos y neonatos de poblaciones de tortugas marinas.**

Y definieron unos indicadores para el cumplimiento de la meta, destacando aquel relacionado con **técnicas de manejo e incubación valoradas, estandarizadas e implementadas.**

Como se puede observar, dentro de estas acciones se encuentra el manejo y protección de nidadas y neonatos que se materializa mediante de la construcción de criaderos de playa (viveros) y/o reubicación de nidos. De acuerdo a las definiciones del Programa, los criaderos de playa son una técnica de manejo que se fundamenta en la recolección de los huevos de sus sitios naturales de ovoposición y posterior resiembra en lugares protegidos de la playa o incubados en cajas de poliuretano o en pequeñas playas artificiales.

Estos criaderos o viveros se adoptan en un “*área delimitada de la playa para reubicar nidadas que son recolectadas en la misma y que están bajo un sistema de manejo tipo zocriadero. Allí se incuban los huevos de las tortugas marinas y **luego se liberan tortuguillas (recién nacidas) al mar, con la finalidad de lograr una mejor probabilidad de supervivencia.** El porcentaje de eclosión en el vivero al trasladar las nidadas de alto riesgo, debe garantizar un porcentaje similar o mejor al obtenido en condiciones naturales*”⁸.

Por otro lado, la reubicación de nidos es una técnica de manejo que consiste en remover los huevos desde los sitios originales donde fueron puestos, hacia lugares cercanos pero que estén por encima del nivel máximo de las mareas. Este es un *método “sencillo y rápido de efectuar que no requiere de gran desgaste físico, disminuye los riesgos de una inundación repentina y la proliferación de parásitos que suelen contaminar los criaderos de playa y aminora parcialmente las vicisitudes relacionadas con la modificación de las proporciones sexuales.*

Ofrece la ventaja adicional de disminuir ostensiblemente la mortalidad embrionaria causada por predadores domésticos y naturales e incluso el saqueo humano, ya que los nidos son más difíciles de detectar por señales visuales y químicas.”⁹

⁸ Manual sobre técnicas de manejo y conservación de las tortugas marinas en playas de anidación de Centroamérica, Secretaria Pro Tempore de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT), San José, Costa Rica. <http://www.iacseaturtle.org>, contact@iacseaturtle.org

⁹ Ibidem





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Con respecto a la fauna silvestre que habita al interior de las áreas protegidas, Parques Nacionales tiene el deber de adoptar medidas de manejo que propendan por mantener en buen estado de conservación los valores objeto de conservación identificados (filtro grueso o filtro fino), que incluyen entre otras las actividades de monitoreo, investigación y control, adoptando armónicamente, si es el caso, lineamientos o directrices que hayan sido definidos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o por esta misma entidad, y al tenor de los compromisos de conservación internacional que ha ratificado Colombia en diferentes convenios¹⁰.

Para el caso de las tortugas marinas, el Parque Nacional Natural Utría identificó como uno de sus objetivos de conservación¹¹ la contribución a la conservación de poblaciones de especies migratorias que arriban al parque, así como la conservación de especies en alguna categoría de riesgo de acuerdo a la Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

De acuerdo al Plan de Manejo vigente, *“El golfo de Tribugá, en general, es un sitio de anidación de tortugas marinas, **consideradas de acuerdo a CITES como especies amenazadas**, debido al consumo alimenticio de sus huevos y carne. Las especies presentes en el Pacífico colombiano identificadas por el Invermar (2003) fueron la tortuga golfina (*Lepidochelys olivacea*), la tortuga carey (*Eretmochelys imbricata*), la tortuga negra o verde del Pacífico Oriental (*Chelonia agassizii*, *Chelonia mydas agassizii*) y la tortuga baula o canal (*Dermochelys coriacea*)”*.

Así mismo, es importante destacar que esta área protegida tiene un traslape del 80% de su territorio con tres resguardos indígenas legítimamente reconocidos de la étnia Embera, así como en su zona aledaña se encuentran comunidades negras que hacen uso del área protegida y para los cuales se hace necesaria una construcción de manejo acorde a su relación con la misma en el marco del respeto a sus derechos ancestrales constitucional y legalmente protegidos.

De esta manera, para una autoridad ambiental como Parques Nacionales Naturales de Colombia, la implementación de acciones tendientes a proteger las tortugas (marinas o continentales) deberá convertirse en una prioridad de manejo para tener en cuenta dentro de la planeación estratégica de sus áreas al momento de la construcción o actualización de los distintos instrumentos de manejo para cada área protegida, (**planes de manejo, regímenes especiales de manejo o acuerdos de uso**), teniendo en cuenta la Línea de Acción III del Programa que busca *“Estructurar, desarrollar e impulsar programas de educación y sensibilización pública que contribuyan a la conservación y uso sostenible de las tortugas continentales en Colombia”*¹².

¹⁰ Colombia ratifica la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres mediante la Ley 17 de 1981; es parte del Convenio de Diversidad Biológica mediante la Ley 165 de 1994 y parte de Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático mediante Ley 164 de 1994.

¹¹ Plan de Manejo PNN Utría, adoptado mediante Resolución No. 145 de 15 de junio de 2007

¹² LINEA DE ACCION III. Educación ambiental y participación comunitaria. - Objetivo No. 1 Fortalecer los programas de educación ambiental y participación comunitaria, dirigidos hacia la conservación y uso sostenible de las tortugas continentales en Colombia. Meta No. 1 Estructurar, desarrollar e impulsar programas de educación y sensibilización pública que contribuyan a la conservación y uso sostenible de las tortugas continentales en Colombia.

Acciones:

- Coordinar e integrar los esfuerzos regionales y nacionales orientados a sensibilizar a la población sobre la necesidad de proteger y conservar los recursos naturales renovables y el medio ambiente.
- Integrar la educación ambiental y la problemática de las especies amenazadas en los sistemas de enseñanza formal a todos los niveles.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



2. MANEJO DIFERENCIAL ÉTNICO.

Con respecto a este último ítem, Parques Nacionales Naturales de Colombia no puede desconocer el tratamiento diferencial con el cual se soporta el relacionamiento para el manejo con las distintas comunidades étnicas que se traslapan o hacen uso de las áreas protegidas declaradas y delimitadas como Parques Nacionales Naturales. Con respecto a las comunidades indígenas, el Decreto 622 de 1977 contempló en su artículo 7º, actualmente compilado en el artículo 2.2.2.1.9.2 del Decreto Único 1076 de 2015, la compatibilidad entre las figuras de reserva indígena y Parque Nacional Natural¹³, sin embargo, cabe anotar que dicha compatibilidad se predica no sólo de tierras tituladas mediante la figura de resguardo, sino también de aquellas que tradicionalmente usan y ocupan los pueblos originarios y de conformidad con lo establecido con el artículo 13 del Convenio 169/89 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991¹⁴, en tanto existe una relación indisoluble entre su integridad física y cultural como pueblos y el territorio, el cual constituye la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su pervivencia, tal y como lo ha anotado la jurisprudencia constitucional e interamericana¹⁵.

En ese sentido, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe ser regulado y controlado de forma coordinada entre la autoridad ambiental y la autoridad pública especial indígena en el marco del REM y los acuerdos adelantados para dicho efecto. Este sistema de regulación debe tener en cuenta los sistemas de uso y

- Planificar los programas de educación de manera concertada y participativa con las comunidades indígenas, rurales y pesqueras que hacen uso de las tortugas continentales.
- Desarrollar mecanismos de evaluación para determinar la eficiencia y cobertura de los programas integrales de educación ambiental y mejorar la colaboración y coordinación interinstitucional.
- Implementar programas de educación ambiental que consideren la importancia ecológica, económica y el valor cultural de las tortugas continentales en Colombia.
- Capacitar residentes locales para que lideren programas específicos de protección, conservación y uso sostenible de las tortugas continentales en Colombia.
- Promover eventos de capacitación y entrenamiento sobre técnicas de manejo y conservación de las tortugas continentales en Colombia.

¹³ ARTÍCULO 2.2.2.1.9.2. No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena; en consecuencia cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el Instituto Colombiano de la reforma Agraria, Incora, y el Instituto Colombiano de Antropología, con el fin de establecer un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva. (Resaltado fuera de texto).

¹⁴ Artículo 13: 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

¹⁵ Debido al sentido particular que tiene para los pueblos indígenas la tierra, la protección de su territorio no se limita a aquellos que se encuentran titularizados, sino que se trata de un concepto jurídico que se extiende a toda la zona indispensable para garantizar el pleno y libre ejercicio de sus actividades culturales, religiosas y económicas, de acuerdo como las ha venido desarrollando de forma ancestral. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-849, 2014. MP María Victoria Sáchica Méndez.

Ver también: Corte Constitucional, Sentencias SU-510 de 1998, T-282, 2011.

Ver también: Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149. Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana, Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 131





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



regulación propia y debe generar un compromiso de corresponsabilidad para un ejercicio de control compartido, orientado por el principio constitucional: *a mayor conservación de sus usos y costumbres, mayor autonomía*¹⁶.

Para el caso de las comunidades afro, con sustento en el artículo 15 de la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT¹⁷, se consagra el derecho de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, siempre y cuando se trate de un uso sostenible de la naturaleza, y salvaguardando su derecho a utilizar las tierras para sus actividades tradicionales y de subsistencia haciéndolos compatibles con la misión y la visión encomendada a las autoridades ambientales, en este caso, a Parques Nacionales Naturales de Colombia como administrador de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Si bien estas comunidades no tienen la posibilidad de ser adjudicatarios de títulos colectivos dentro de dentro de las áreas del SPNN¹⁸, en aquellos casos en que al interior de las áreas de PNN se encontraran asentadas dichas comunidades antes de su declaratoria, se respetará su derecho a permanecer y a incorporar sus prácticas tradicionales en el plan de manejo del área protegida, siempre que sean compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones de la misma¹⁹.

Así las cosas, téngase en cuenta que el uso y aprovechamiento económico en las áreas traslapadas puede realizarse por las comunidades, considerando los siguientes criterios o supuestos:

- ✓ Se realiza por grupos étnicos reconocidos como dueños, ocupantes y/o usuarios tradicionales del territorio.
- ✓ No afectan negativamente los objetivos y funciones por las que fueron declaradas las áreas protegidas.
- ✓ Es un aprovechamiento sostenible.
- ✓ Se realiza de acuerdo a sistemas tradicionales o tecnologías compatibles con los objetivos del SPNN.
- ✓ **Se deben tener en cuenta los marcos legales que limitan los sistemas de aprovechamiento, por ejemplo para fauna debe tenerse en cuenta las categorías CITES y el listado vigente de especies silvestres amenazadas (Resolución 192/ 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).**²⁰

3. MEDIDA DE MANEJO PARA EL TRASLADO DE NIDADAS.

Ahora bien, para abordar la inquietud presentada por el área protegida respecto a la “*pertinencia legal*” de trasladar las nidadas al interior del área protegida por los riesgos de ser saqueados, es claro desde el Código de Recursos

¹⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-254, 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷ En sentencia C-169 de 2001, la Corte indicó que el término tribal contenido en el Convenio 169/89 de la OIT comprende a aquellos grupos sociales que reúnen los requisitos exigidos por el instrumento internacional, a saber: aquellos rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo que les diferencien de los demás sectores sociales (elemento objetivo), y (ii) la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión (elemento subjetivo). Señaló la Corte entonces que “de la definición legal que consagra el artículo 2-5 de la Ley 70/93, se desprende que las comunidades negras cumplen con esta doble condición, y por ende se ubican bajo el supuesto normativo del Convenio mencionado.” Corte Constitucional, Sentencia C-169, 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁸ Art. 6 Ley 70 de 1993.

¹⁹ Art. 22 Ley 70 de 1993.

²⁰ Ver Conceptos OAJ No. 20161300002813 d fecha 07-07-2016 y No. 20161300006733 de fecha 28-12-2016





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Naturales, pasando por sus decretos reglamentarios compilados en el Decreto Único 1076 de 2015 (Decreto No. 1608 de 1978), la Ley 99 de 1993, el Decreto 3572 de 2011, hasta la propia Constitución de 1991 y su bloque de constitucionalidad que incluye la ratificación de Colombia de los diferentes convenios y convenciones internacionales sobre el ambiente (Convenio sobre Diversidad Biológica, Ley 165 de 1994; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora, CITES, Ley 17 de 1981), que se ha reiterado con insistencia que la protección y conservación del ambiente incluida la fauna y flora es un tema de interés general y de prioridad para cada estado, de manera que si la inquietud versa sobre si el área protegida tiene un amparo legal para adoptar programas o medidas para la conservación de tortugas que impliquen la manipulación y traslado de huevos (material genético) en el marco de las particularidades del área protegida, la respuesta es afirmativa.

Conforme a ello y dentro del marco normativo actual, con respecto al traslado de nidadas o viveros para conservar especies de fauna por parte Parques Nacionales Naturales de Colombia, no existe permiso específico o trámite ambiental que deba adelantar la propia autoridad pues son medidas de manejo que se subsumen dentro de su finalidad misma de conservación que incluye la implementación o adopción armónica de programas y planes que ha expedido el Gobierno Nacional²¹ incluso con apoyo y participación de organizaciones no gubernamentales.

Lo que si es necesario construir por parte de las áreas protegidas como medida de manejo es un protocolo para el manejo de tortugas marinas en playas de anidación que de manera indicativa se citan algunos aspectos que puede incluir como: Identificación de los sitios donde se encuentran las diferentes especies; Tamaño de las poblaciones locales y regionales; Estimación del estado de conservación de la población, identificando todas las áreas claves de reclutamiento (especies y sitios de anidación); Monitoreos regulares de las poblaciones y del estado de conservación de su hábitat; Estimación de la mortalidad anual; Conocimiento de la naturaleza y el grado de explotación humana, lo mismo que otros factores que pueden afectar las poblaciones de tortugas marinas; Protección y monitoreo efectivo de las playas de anidación, zonas de alimentación y conocimiento de los recorridos migratorios; Contar con un programa de educación e información pública; Sistemas de divulgación sobre la problemática y la importancia de desarrollar medidas de protección y manejo de tortugas marinas y sus hábitats²², así como un diagnóstico social que identifique la relación de estas especies con las distintas formas de vida de comunidades étnicas en el territorio, de manera que se puedan construir concertadamente estos protocolos respetando la normatividad nacional e internacional de conservación de especies y pervivencia de las comunidades locales.

Evidentemente la identificación y precisión de los aspectos para adoptar en los distintos protocolos deberán construirse de forma técnica por parte de las distintas áreas protegidas con apoyo de la Subdirección y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales y para el caso de aquellas áreas con traslape o uso étnico, se deberán acordar concertadamente dentro de los distintos instrumentos que las partes hayan definido.

²¹ El Gobierno Nacional expidió el Programa nacional para la conservación de las tortugas marinas y continentales de Colombia en el año 2002 y adoptó el Plan estratégico de Conservación Para las tortugas Continentales de Colombia año 2012-2013, con propuesta para los años 2015 – 2020 /Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 2015.

²² Información recopilada del documento MANUAL SOBRE TÉCNICAS DE MANEJO Y CONSERVACIÓN DE TORTUGAS MARINAS EN PLAYAS DE ANIDACIÓN DE CENTROAMÉRICA (Propuesta Base) / Publicado por: Secretaria Pro Tempore de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT), San José, Costa Rica 2008



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Con respecto a la protección de las nidadas, existen criterios técnicos que permiten determinar el nivel de riesgo para tomar la decisión de trasladar o no una nidada, los cuales deberán ser contemplados en el protocolo, así como los pasos que se deben tener en cuenta como parte del debido procedimiento, y al respecto, conviene traer a colación el documento denominado *“Instructivo para el diligenciamiento de los formularios estandarizados nacionales y la toma de información básica requerida para el monitoreo y seguimiento de la actividad reproductiva de las tortugas marinas en Colombia”*²³, del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que funge como una herramienta *“para que de manera conjunta con Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR/CDS), Institutos de Investigación y Organizaciones No Gubernamentales y la academia, así como otros actores pertinentes, se avance en el objetivo de la conservación de las tortugas marinas en Colombia”*.

Al hacer referencia a otros actores, es claro que dentro del ejercicio misional de la entidad, existen ocasiones donde terceros apoyan conjunta y coordinadamente las acciones de conservación al interior de un área protegida, soportados dentro de los portafolios de proyectos de investigación y programas de monitoreo que previamente han sido definidos por el área en su Plan de Manejo.

Cuando surgen estas circunstancias, la entidad debe entrar a valorar cual es el actor interesado con el propósito de adecuar el tipo de manejo que se debe dar al mismo, ya sea mediante autorización, permiso o coordinación conjunta dentro de los distintos regímenes especiales o acuerdos de uso.

Para el caso de comunidades étnicas, y conforme a su tratamiento diferencial, El Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental junto con la Oficina Asesora Jurídica elaboraron una propuesta de lineamientos para los trámites y el tratamiento de permisos, autorizaciones y licencias en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que coinciden con territorios de las comunidades, y partiendo de esto, **con respecto a la investigación participativa**, la línea para el manejo desde la Entidad coincide en que se *“Se deberá presentar el proyecto en la instancia de diálogo local que exista, para que sea discutido en la misma, el cual incluirá la descripción de aspectos tales como: el objeto de la investigación, las localidades, la metodología, entre otras información que se determine.*

*En la instancia de diálogo local, se revisará y evaluará el proyecto de investigación y se suscribirá un acta en la que se establezcan condiciones y niveles de participación, manejo de la información, entre otros aspectos que se consideren relevantes”*²⁴.

4. AVAL DE INVESTIGACIÓN.

Ahora, cuando las actividades de investigación y/o monitoreo se realizan de **forma conjunta** entre el Área Protegida y otros actores, desde el Grupo de Planeación del Manejo se ha configurado un instrumento denominado “Aval de Investigación” para las investigaciones y “diseño de monitoreo conjunto” para el monitoreo.

²³ Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, DAMCRA / MADS 2018

²⁴ Lineamientos Con Enfoque Diferencial Para Grupos Étnicos Para Los Trámites Y El Tratamiento De Permisos, Autorizaciones Y Licencias En Las Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales Que Coinciden Con Territorios De Las Comunidades, OAJ 2018





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Un **aval de investigación** se define como la aprobación o autorización que otorga el Grupo de Planeación y Manejo al Jefe de Área Protegida o al Director Territorial para que se adelante un proyecto de investigación formulado por sus funcionarios y/o contratistas exclusivamente, o de forma conjunta con un actor estratégico, como parte de la implementación de los portafolios de proyectos de investigación. El aval se otorga mediante memorando, en el cual se establece que la supervisión y seguimiento del proyecto de investigación quedará a cargo del Jefe del Área Protegida.

La pertinencia de los avales de investigación se establece teniendo en cuenta los objetos señalados en el artículo 2.2.2.1.7.3., del Decreto Único 1076 de 2015, dentro de los cuales se establece como prioridad “5. *Investigar los valores de los recursos naturales renovables del país, dentro de áreas reservadas para obtener su mejor conocimiento y promover el desarrollo de nuevas y mejores técnicas de conservación y manejo de tales recursos dentro y fuera de las áreas del Sistema*”. Así mismo, en concordancia con ello, el Decreto 1376 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su artículo 2, parágrafo 1 señala que: “*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y/o de desarrollo sostenible y los Grandes Centros Urbanos no requerirán del Permiso de Recolección de especímenes del que trata este Decreto...*”.

En este contexto, los funcionarios y/o contratistas de Parques Nacionales Naturales de Colombia en cumplimiento de sus funciones podrán formular e implementar proyectos de investigación acordes con las necesidades de información priorizadas en el portafolio de proyectos de investigación. De igual forma, se establece que la investigación en Parques Nacionales Naturales debe propender por la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos de investigación de manera conjunta con los actores estratégicos, de tal manera que en el corto y mediano plazo se cuente con información de línea de base de los VOC, PIC, presiones y para implementar o evaluar las acciones de manejo de acuerdo con los vacíos o necesidades de información priorizados por el AP, DT y Nivel Central en los portafolios de proyectos de investigación como limitantes para la gestión y el manejo.

En vista de lo anterior, se ha establecido que el Grupo de Planeación y Manejo en el marco del Lineamiento Institucional de Investigación otorgará un aval de investigación para que los funcionarios y/o contratistas de un área protegida, o entre parque y su actor estratégico realicen proyectos de investigación.

Estos avales de investigación deben cumplir con los siguientes requisitos:

- El proyecto se ha formulado de manera conjunta entre el parque y el actor estratégico, tomando como base las necesidades de información priorizadas en el portafolio de proyectos de investigación o el programa de monitoreo.
- Los funcionarios o contratistas del parque participarán en el proyecto de investigación bien en temas de capacitación para técnicas de muestreo en campo, procesamiento y análisis de la información, o bien como investigadores miembros del proyecto, es decir que participarán activamente en la colecta, procesamiento y análisis de la información siendo por tanto autores de las diferentes publicaciones que surjan del proyecto.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Se recuerda que la forma en que cada uno de los actores participará en el proyecto de investigación en temas como compromisos, contrapartidas, manejo de la información y derechos de autor deberá quedar muy claro en el acuerdo de investigación que se firme entre las partes participantes.

- Para la solicitud del aval de investigación, el Jefe de Área Protegida o el Director Territorial (cuando hayan dos o más Áreas Protegidas implicadas) deberán enviar al Grupo de Planeación y Manejo los siguientes documentos:
- **Memorando por Orfeo:** Donde deberá manifestar el por qué y para qué se realizará el proyecto de investigación, de qué manera aporta el proyecto de investigación al manejo y toma de decisiones en el AP, una breve descripción del actor estratégico, el nombre completo y número de identificación de las personas que por parte de la comunidad o actor externo quedarán a cargo del proyecto investigación, las acciones específicas que adelantarán tanto el actor estratégico y como el AP y/o DT y el tiempo de duración del proyecto de investigación.
- **Acuerdo para la investigación o monitoreo²⁵:** Documento en el cual Parques Nacionales Naturales y los actores estratégicos plasman el propósito, actividades, responsabilidades y compromisos acordados para la implementación de uno o varios proyectos de investigación en una o varias Áreas Protegidas.

Un acuerdo de investigación es la evidencia de la formulación conjunta de acciones de investigación para la conservación y en pro de la generación de información para el manejo y toma de decisiones en las Áreas Protegidas que incluye temas como los mecanismos para el seguimiento del proyecto y designación de funciones, responsabilidades de cada participante en la implementación y evaluación del proyecto, manejo de la información y responsabilidad del ingreso de los datos al sistema de información de monitoreo SULA, derechos de autor frente a la información generada, publicaciones y divulgación de la información, fechas para la entrega periódica de informes y socialización de resultados, enfocados a la toma de decisiones del manejo, conforme los lineamientos establecidos.

- **Propuesta de investigación:** La cual debe incluir objetivos, aporte para el manejo, métodos claros y detallados, resultados y demás.

Es importante que se deje muy claro que el proyecto aportará a las necesidades de investigación priorizadas en el portafolio de proyectos de investigación, así mismo se debe indicar de qué forma los funcionarios y/o contratistas aportarán o se verán beneficiados por el proyecto haciendo parte del registro de datos, análisis y/o publicación de resultados, así como capacitación en técnicas de campo y análisis de datos.

²⁵ En uso de las facultades establecidas en el Decreto 591 de 1991 y las demás otorgadas por la Constitución Política y la Ley 489 de 1998.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



5. PERMISO DE RECOLECCIÓN DE ESPECÍMENES DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA CON FINES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA NO COMERCIAL.

Por el contrario, cuando estos proyectos no tienen una finalidad conjunta sino abocan a intereses de investigación particulares de cada instituto, grupo de investigación u otra persona jurídica o natural no étnica²⁶, los mismos deberán solicitar permiso de recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial que desarrolla el Decreto 1376 de 2013, cuyo objeto aplica “a las actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con **fines de investigación científica no comercial**.” y en donde define en su artículo 3 que el término recolección de especímenes “Consiste en los procesos de captura, remoción o extracción temporal o definitiva del medio natural de especímenes de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial..”

Esta línea deberá ser cumplida por cualquier universidad, organización no gubernamental, investigador independiente, agremiación responsable del trabajo en campo, etc, que proyecte un trabajo de monitoreo e investigación con respecto al traslado de traslado de nidadas al interior de un área protegida del SPNN.

6. CONCLUSIONES.

De esta manera, como conclusión del presente análisis podemos deducir que:

- Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene el deber legal y constitucional de implementar acciones de conservación de sus valores objeto de conservación al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Función que puede desarrollarse de manera directa o de forma participativa con actores privados, comunitarios u organizaciones sin ánimo de lucro de acuerdo al marco legal expuesto.
- Dentro de las acciones de protección de las tortugas marinas y continentales como valores objeto de conservación identificados en los instrumentos de manejo de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se deberán tener en cuenta los distintos lineamientos que sean definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible como cabeza del sector ambiente y rector de la política ambiental del país, teniendo en cuenta en todo caso las particularidades de las áreas del SPNN.
- Con respecto a la reubicación de nidadas o viveros temporales para huevos de tortuga con fines de conservación de especies, la Entidad debe contemplar en su planeación para el manejo el Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales en Colombia elaborado por el entonces Ministerio del Medio Ambiente y fijar un protocolo de acuerdo a las características específicas de sus áreas protegidas que permita adelantar procesos de investigación e identificación de las especies, buenas prácticas para el manejo de las nidadas y los viveros temporales por parte esta, así como de terceros colaboradores.

²⁶ El manejo diferencial de investigación y monitoreo participativo con comunidades étnicas se construye de forma conjunta en las instancias de coordinación para todo tipo de proyectos sin que sea necesaria la solicitud del permiso de investigación del Decreto 1376 de 2013.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



- Para adelantar acciones de monitoreo y/o investigación conjunta con grupos étnicos, se deberá presentar el proyecto en la instancia de diálogo local que exista, para que sea discutido en la misma, el cual incluirá la descripción de aspectos tales como: el objeto de la investigación, las localidades, la metodología, entre otras información que se determine.

En la instancia de diálogo local, se revisará y evaluará el proyecto de investigación y se suscribirá un acta en la que se establezcan condiciones y niveles de participación, manejo de la información, entre otros aspectos que se consideren relevantes".

- La incorporación de programas de conservación de especies de fauna, como las tortugas marinas, en áreas de traslape y uso ancestral por parte de los grupos étnicos, deberán ser concertados con las comunidades e incorporados en los distintos regímenes especiales de manejo o acuerdos de uso, respetando el aprovechamiento sostenible del recurso, sin que afecten negativamente los objetivos y funciones por las que fueron declaradas las áreas protegidas, de acuerdo a sistemas tradicionales o tecnologías compatibles con los objetivos del SPNN y teniendo en cuenta los marcos legales que limitan los sistemas de aprovechamiento, por ejemplo, para fauna debe tenerse en cuenta las categorías CITES y el listado vigente de especies silvestres amenazadas (Resolución 192/ 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).
- Para adelantar acciones de monitoreo y/o investigación con instituciones de investigación, ONGs u otros actores estratégicos del área protegida, se deben celebrar acuerdos de investigación y/o monitoreo que se formalizan institucionalmente a través del aval de investigación o un diseño de monitoreo articulado al programa de monitoreo del Parque, así como mediante el permiso de recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines no comerciales de acuerdo a las particularidades del tercero y su proyecto en coordinación o no con Parques Nacionales.

El presente concepto se emite conforme a los elementos de análisis expuestos, sin perjuicio que el tema pueda ser nuevamente revisado con argumentos adicionales que no hayan sido considerados.

Cordialmente,

ANDREA NAYIBE PINZÓN TORRES

Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)

Proyecto. **APINTOR**
Proyecto: Santiago j. Olaya G. - **OAJ**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3441
www.parquesnacionales.gov.co