



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá,

28 DIC 2012

OAJ

W.S. 249

MEMORANDO No.

PARA:

**EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**

Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas (E)

DE:

Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO:

Parques Nacionales Naturales/ infraestructuras al interior de parques/ zonificación/ planes de manejo/ licencias ambientales. Memorando No. SGM 561. Concepto solicitud instalación sistema de tratamiento de agua potable.

Conforme a lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública.

Bajo este entendido se realizará el estudio y análisis de la solicitud formulada en memorando SGM No. 561 del 21 de noviembre de 2012, en los siguientes términos:

#### Problema Jurídico:

¿Es posible instalar equipos en una zona de recuperación natural de un parque nacional natural, cuando la misma obedece a la prestación de un servicio público a favor de una comunidad que habita al interior de un área perteneciente al Sistema de Parques Nacionales Naturales?

#### Marco Normativo

- Ley 2 de 1959 Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Decreto Ley 2811 de 1974 Código de Recursos Naturales Renovables.
- Decreto 622 de 1977 Por el cual se reglamenta parcialmente: el capítulo V título II parte XIII del Decreto Ley. 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Constitución Política Colombiana.
- Decreto 2820 de 2010 Por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.
- Decreto Ley 3572 de 2011 Por el cual se crea Parques Nacionales Naturales de Colombia.



Jadn 9  
27-12-12



## Interpretación Jurídica

Como primera medida, es necesario recordar que la ley 2° de 1959, "Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables" fue expedida por el legislador, entre otras razones, con el fin de contrarrestar la amenaza que para la flora, la fauna, el agua y los suelos constituía la colonización agrícola indiscriminada.

Consciente de la carencia de recursos para vigilar eficazmente la caza, la pesca y la explotación de bosques, el Congreso considero necesario escoger zonas en los diferentes climas de Colombia, las cuales serian cerradas totalmente a la colonización y a todas aquellas actividades que pudieran causarles algún perjuicio con fines de conservación. Tales áreas inicialmente servian como refugios intocables y más tarde se convertirían en parques nacionales, cuya extensión no perjudicaba el desarrollo agrícola y ganadero del país y, por el contrario, sus beneficios de conservación serían muy grandes. (Historia de las Leyes Exposición de Motivos del proyecto de ley "sobre conservación de recursos naturales y fundación de parques nacionales", Congreso de la República, Torno IV, 1959, páginas 119 y 120).

Es así como el artículo 13 de la Ley 2 de 1959 dispone:

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

Posteriormente, fue expedido el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual le dedica un capítulo al Sistema de Parques Nacionales, desarrollando el artículo 13 de la citada Ley 2 de 1959. Es así como entre otras cosas, el Decreto 2811 de 1974, dispone de manera expresa las actividades que se permiten realizar en estas áreas protegidas, al respecto el artículo 331 prevé:

*"Artículo 331°.-*

*Las actividades permitidas en el sistema de parques Nacionales son las siguientes:*

*a. En los parques Nacionales, las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura; (...)"*





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica

De esta manera, la norma en cita en procura de proteger los Parques Nacionales, dispuso las actividades que se pueden realizar al interior de estas áreas, las cuales denotan un alto contenido restrictivo.

Como complemento de lo anterior, con el objetivo de reglamentar el capítulo V del Decreto 2811 de 1974, referente al Sistema de Parques Nacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 622 de 1977, el cual en su artículo 30 estipula claramente las actividades que se prohíbe realizar al interior de estas áreas, dentro de las cuales prevé: talar, socolar, entresacar o efectuar rocería, realizar excavaciones y causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.

Así las cosas, si bien el mencionado artículo 30 del Decreto 622 de 1977 no manifiesta de manera expresa la prohibición de construir en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, sí prevé la prohibición de actividades que están directamente relacionadas con esta actividad.

Por su parte, la Constitución Política colombiana de 1991, determinó como una de sus prioridades, la protección y el mejoramiento del medio ambiente, tal afirmación ha sido confirmada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-666 de 2010, al prever:

*"(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones (...)"* (Llamado fuera de texto)

En tal sentido, se puede establecer la importancia constitucional que se ha determinado en torno al derecho del medio ambiente en Colombia, para lo cual se han creado diversas normas en procura de la protección de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Se evidencia entonces, como nuestra legislación desde la expedición de la ley 2 de 1959 ha sido celosa en la protección de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales, siendo clara al estipular y confirmar a través de la jurisprudencia, el especial cuidado y el respaldo que le brinda tanto a las actividades que establece como permitidas el Decreto 2811 de 1974 como aquellas que se prevén como prohibidas en el Decreto 622 de 1977.

Por otra parte, en muchas de las áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales se encuentran establecidos tanto propietarios privados como ocupantes ilegales, lo cual ha generado diversos inconvenientes a la hora de conservar estas áreas.

Referente a la propiedad privada, debemos recordar que nuestra Constitución manifiesta:

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





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

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-189/06<sup>1</sup>, señaló:

*"Para lograr precisamente el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho." (Llamado fuera de texto)*

Es así como si bien la Constitución le impone una carga restrictiva al ejercicio de la propiedad privada, dicha carga de ninguna manera puede afectar desmedidamente el mencionado derecho, situación que se traduce en la posibilidad que tienen los particulares propietarios de terrenos que se encuentran al interior de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, de realizar ciertas estructuras físicas y actividades, siempre y cuando éstas se ciñan a las restricciones y limitaciones contempladas en nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental, para lo cual se deberá contemplar el tema de la zonificación de las áreas prevista en el artículo 5° del Decreto 622 de 1977 y el manejo especial que esto implica.

Así las cosas, las actividades que se pretendan realizar al interior de los Parques Nacionales Naturales deben responder tanto al régimen de actividades permitidas y prohibidas como a la zonificación que se haya hecho del mismo, siendo necesario recordar que aquellas actividades permitidas están sometidas a la obligación de obtener la respectiva licencia ambiental<sup>2</sup>.

De esta manera, debemos recordar que la zonificación, definida como la subdivisión con fines de manejo de las áreas que integran el SPNN, se planifica y determina de acuerdo con los objetivos y características naturales de las respectivas áreas para su adecuada administración y para el cumplimiento de los objetivos señalados. Esta demarcación no implica que las partes del área reciban diferentes grados de protección, sino que cada una de ellas debe darse un manejo a fin de garantizar su conservación.<sup>3</sup>

La zona de recuperación natural es definida por el Decreto 622 de 1977, artículo 5, literal 4, como la zona que ha sufrido alteraciones en su ambiente natural y que está destinada al logro de la recuperación de la naturaleza que allí existió o a obtener mediante mecanismos de restauración un estado deseado del ciclo de evolución ecológica; lograda la recuperación o el estado deseado esta zona será denominada de acuerdo con la categoría que le corresponda.

<sup>1</sup> Expediente D-5948, demandante: Ludwing Mantilla Castro, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional ha manifestado que la licencia ambiental se identifica como una figura jurídica que se enmarca en un modelo de gestión ambiental preventiva, por medio de la cual el Estado puede desplegar sus competencias relacionadas con los deberes constitucionales de protección del ambiente.

<sup>3</sup> Art. 5 del D. 622 de 1977





En tal sentido, será el plan de manejo, así como la zonificación del área, la que según sus disposiciones, determine las actividades que se permiten realizar en determinada zona, en el marco de lo previsto por el Decreto Ley 1128 de 1974, el Decreto 622 de 1977, la Constitución Política y la jurisprudencia.

Finalmente, respecto a los proyectos, obras o actividades licenciables, el Decreto 2820 de 2010 dispone:

*"Artículo 3°. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La Licencia Ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales o renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de ésta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.*

(...)

*Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:*

(...)

*12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:*

- a) Los Proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de éstas, en el marco de las actividades allí permitidas; (...)"*

De la norma en cita, se desprende con suficiente claridad que todos aquellos proyectos, obras o actividades **permitidas** que se pretendan realizar al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, requieren de una licencia ambiental previa, la cual deberá adelantarse ante la ANLA en los términos previstos por el Decreto 2820 de 2010.

## Conclusión

Una vez analizados los temas relacionados con la solicitud presentada, debemos manifestar que en virtud de lo previsto por el Decreto 2820 de 2010, en un principio deberá surtirse el trámite que para el otorgamiento de licencias ambientales prevé la ley, dentro del cual como es sabido, cuando se trate de proyectos, obras o actividades que se pretendan realizar al interior de parques nacionales, corresponde a la ANLA solicitar concepto previo a esta entidad<sup>4</sup>. En tal sentido, una vez requerido el concepto en mención por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, corresponderá a Parques Nacionales Naturales de Colombia,

<sup>4</sup> Decreto 2820 de 2010, artículo 8, parágrafo 2.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica

emitir el mismo dentro del marco normativo previsto por nuestra Constitución, el Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto 622 de 1977 y la jurisprudencia, tal y como se ha manifestado en el transcurso del presente concepto.

Cordialmente,

  
**CONSTANZA ATUESTA CEPEDA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jaime Andrés Echeverría  
Profesional especializado-Oficina Asesora Jurídica

