



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20131300074373

FECHA: 2013-10-25

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

DE: **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: **Concepto / Componentes de un plan de manejo / Incorporación de aspectos eficaces y vigentes a los planes de manejo actualizados o reformulados / Integralidad del Plan de Manejo como instrumento único de orientación y planificación del área protegida/ Modificación de las resoluciones por medio de las cuales se adoptan los planes de manejo.**

FUENTES NORMATIVAS: Decreto 622 de 1977/Decreto 2372 de 2010/Decreto 3572 de 2011/Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo.

Estimada Carolina:

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 mediante oficio radicado No. 2013-460-006317-2, en los siguientes términos:

Interrogantes que se plantean:

1. Debido a que el SFF Malpelo al igual que el PNN Gorgona, cuentan con resoluciones que reglamentan algunas actividades en el área protegida, que se centran principalmente en actividades ecoturísticas, y que los equipos de las áreas y la DTPA han venido trabajando en la actualización de estas resoluciones, ya que tienes (sic) aspectos que necesitan ser modificados porque la dinámica de las áreas y los procesos también han cambiado con el tiempo, la pregunta es: Que pasa con estas resoluciones en el marco de la actualización del Plan de manejo?
2. Es posible que en el proceso de actualización del Plan de Manejo, se incorporen de una vez las propuestas de modificación de estas resoluciones y queden adoptadas junto con la adopción del Plan de Manejo?





Parques Nacionales Naturales de Colombia

3. De ser así, una vez adoptado el Plan de manejo, se derogaría la resolución automáticamente?
4. Para el caso de las resoluciones recientes, como la que salió el año pasado sobre la capacidad de carga del PNN Gorgona, que no requieren ningún tipo de modificación, que se debe hacer? Se debe incorporar tal cual el texto dentro del documento del Plan de manejo y derogar la resolución? O se mantendría independientemente y solo sería necesario mencionar que hace parte del Plan de Manejo?
5. Una vez actualizado y adoptado el Plan de Manejo, y durante su vigencia el área protegida identifica, por ejemplo, la necesidad de replantear o revisar la capacidad de carga de un sitio, y elaborar el estudio técnico que la modifique, cuál sería el procedimiento? Se puede modificar el Plan de Manejo en relación con este tema?

Revisado el tema, es pertinente aclarar que la función encomendada a esta Oficina, permite emitir conceptos de carácter general y abstracto con el fin de unificar los criterios jurídicos que la Entidad bajo una interpretación rigurosa y sistemática de la ley aplica en desarrollo de la facultad legal. Bajo ese entendido se abordaran las preguntas formuladas de manera general y abstracta y no de manera particular.

Teniendo en cuenta los interrogantes formulados, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

Problemas Jurídicos:

1. Es jurídicamente viable que la resolución por medio de la cual se adopta la reformulación o actualización del plan de manejo de un área protegida, adopte temas contenidos en otros actos administrativos vigentes?
2. Las resoluciones por medio de las cuales se adoptan los planes de manejo de las áreas protegidas, son susceptibles de modificaciones atendiendo a variaciones referentes a aspectos técnicos?

Interpretación Jurídica:

1. **Es jurídicamente viable que la resolución por medio de la cual se adopta la reformulación o actualización del plan de manejo de un área protegida, adopte temas contenidos en otros actos administrativos vigentes?**

Como primera medida es importante recordar, que el plan maestro, hoy plan de manejo, se encuentra definido por el artículo 5 del Decreto 622 de 1977, como la guía técnica para el desarrollo, interpretación, conservación, protección, uso y para el manejo en general, de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, ante lo cual se aclara, que se incluye las zonificaciones de cada una de las áreas protegidas.

Una vez definido el término de plan de manejo, la norma en mención, dispuso en su artículo 13 que el INDERENA como entidad encargada de la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales al momento de la expedición del Decreto 622 de 1977, tendría como función la **elaboración y ejecución** de los planes de manejo de cada área, labor que hoy en día en virtud del Decreto 3572 de 2011, se encuentra en cabeza de Parques Nacionales Naturales de Colombia.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Adicional a lo anterior, el artículo 16 ibidem, dispuso que en dicho instrumento se determinarían los desarrollos, facilidades, uso y manejo de las áreas protegidas, de lo cual se puede concluir, que desde la expedición del Decreto 622 de 1977, el plan de manejo se constituía en el instrumento que contenía, definía y direccionaba la **totalidad** de aspectos referentes al manejo de las áreas protegidas.

Por su parte el Decreto 2372 de 2010, complementando lo dispuesto por el Decreto 622 de 1977, dispuso en su artículo 47:

“Artículo 47. Plan de manejo de las áreas protegidas. Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap. Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:

Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.

Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.

Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación.” (Llamado fuera de texto).

Si bien, los 3 componentes resultan de suma importancia, para el caso objeto del presente concepto resulta necesario resaltar, el componente denominado por el Decreto 2372 de 2010, como de ordenamiento, el cual, una vez analizado, nos permite ratificar lo previsto por el Decreto 622 de 1977, en el sentido de establecer el plan de manejo, como la guía que debe contener la **integralidad** de aspectos necesarios, respecto al manejo de un área protegida.

Con referencia al interrogante planteado en la pregunta 4 de la solicitud de concepto, es importante tener en cuenta que la Resolución 531 de 2013 “Por medio de la cual se adoptan las directrices para la planificación y el ordenamiento de una actividad permitida en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales” establece en su artículo 4 que, para los planes de manejo de los parques con vocación ecoturística, Parques Nacionales Naturales de Colombia deberá incorporar los componentes de diagnóstico, ordenamiento, estratégico y monitoreo; entendiendo por componente de ordenamiento, el ejercicio de zonificación, a través del cual se deberán establecer zonas de alta densidad de uso y recreación general exterior en donde el uso del ecoturismo es permitido, señalando además, que el componente incluirá también **los estudios de capacidad de carga**, la reglamentación de actividades, el desarrollo y aplicación de manuales de buenas prácticas para visitantes y los códigos de conducta para prestadores de servicios asociados al ecoturismo, entre otros.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Asimismo, será necesario contemplar las directrices previstas por el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010, así como por la Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo, para que, con base en la experiencia y en la existencia actual de los planes de manejo sujetos a actualización o reformulación, se construyan unos instrumentos de planeación detallados y completos, que permitan responder a la totalidad de necesidades del parque.

Adicionalmente, deberán construirse considerando la situación y necesidades actuales y futuras¹ de cada parque, para lo cual, con base en el estudio concienzudo que se realice de cada área protegida, así como de los instrumentos que para el manejo actualmente tiene la misma, se determine aquellos aspectos que desde el punto de vista técnico resultan actualmente eficaces en cuanto a su operatividad y aquellos que si bien se encuentran adoptados por un instrumento vigente, resultan inocuos e inadecuados respecto a las necesidades y realidad de los parques.

Es así, como no solo, resulta jurídicamente viable, sino que además resulta necesario, que aquellos aspectos recogidos por otros actos administrativos, o que si bien no se encuentran actualmente adoptados por ningún instrumento de tipo normativo, se adecúen a la situación del área, sean compilados y tenidos en cuenta en la actualización y reformulación de los planes de manejo, y por los mismo, en la expedición de la nueva resolución.

En este orden de ideas, la actualización o reformulación de esta herramienta, en principio debería resultar lo más completa y detallada posible y de esta manera, evitar una proliferación normativa, que además de dificultar el manejo del tema, desde el punto de vista jurídico resulta antitécnica.

Respecto a la proliferación normativa, el profesor AURELIO MENENDEZ MENDEZ, ha señalado:

*"El siglo XX ha sido calificado por Carl Schmitt como el siglo de la "legislación motorizada" en todos los sectores del ordenamiento, y nada parece anunciar que este proceso se vaya a detener en este siglo XXI o, al menos, en las próximas décadas. Se trata de una masiva proliferación normativa que, por justificada que pueda estar, amenaza al mismo fin primordial de seguridad o certeza que todo ordenamiento jurídico debe cumplir."*² (Llamado fuera de texto).

En conclusión, los planes de manejo deberán construirse de manera integral, de tal forma que mediante un **único** instrumento se recojan todos los aspectos y necesidades que deben considerarse para el manejo del área protegida, que para el caso concreto sería la resolución por medio de la cual se adopta el respectivo plan de manejo, siendo necesario por lo mismo, establecer en este acto administrativo la derogatoria de las anteriores resoluciones; lo anterior en aras de evitar la proliferación normativa que tal y como ya se ha manifestado, desde el punto de vista jurídico, genera inseguridad y dificultad en el manejo del tema.

2. Las resoluciones por medio de las cuales se adoptan los planes de manejo de las áreas protegidas, son susceptibles de modificaciones atendiendo a variaciones referentes a aspectos técnicos?

Para dar respuesta a este problema jurídico, es importante tener en cuenta que si bien no existe una norma que estipule la imposibilidad de modificar esta clase de actos administrativos, ni se establecen términos mínimos ni

¹ Es importante recordar que los planes de manejo se construyen para un periodo de 5 años. (art. 47 Decreto 2372 de 2010)

² MENENDEZ MENENDEZ Aurelio, La Proliferación Normativa, Editorial Civitas Ediciones S.L, 2004.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

máximos para surtir dichas modificaciones, no se puede pasar por alto que el ya citado artículo 47 del Decreto 2372 de 2010, establece que los planes de manejo son los instrumentos planificadores de cada área protegida, para un periodo de **5 años**; es así como, si bien no se establece una prohibición respecto a la modificación de las resoluciones mediante las cuales se adoptan los planes de manejo, el sentir de la norma es claro respecto a la estabilidad de dichos planes por un término previamente establecido, que para el caso objeto de estudio, tal y como ya se dijo es de 5 años.

Al respecto, es de anotar que de una lectura integral de la “Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo” se encuentra que de una u otra manera, la misma exhorta a la elaboración de planes de manejo estables formulados para un periodo de 5 años, para lo cual se deberá, tener en cuenta no solo la situación actual sino futura de las áreas protegidas; es así como en dicha Ruta se dispone:

“La síntesis diagnóstica en esta propuesta se distancia un poco de los lineamientos dados en el ejercicio de formulación de los planes de manejo, en el sentido que en ese momento se planteaba como la descripción del estado del parque con base en sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, y la priorización de los principales problemas del área protegida que debían ser atendidos (escenario actual), mientras que ahora se entiende como la conjunción de los análisis de integridad y de contexto del área protegida, teniendo en cuenta las dinámicas ecológicas, sociales, institucionales, territoriales, etc; lo que se concreta en un escenario no estático, en el que se fusionan los escenarios actual y tendenciales (a mediano plazo).”³ (Llamado fuera de texto).

Continúa señalando el documento:

“Una vez reformulado y analizado en viabilidad, el escenario objetivo se convierte en el insumo central para la rezonificación, reglamentación y concreción de acuerdos de uso, y para la reformulación de objetivos de gestión y su metas a cinco años.”⁴ (Llamado fuera de texto).

En tal sentido, los planes de manejo deberán ser construidos para un periodo de 5 años, y tan solo en circunstancias excepcionales deberán someterse a modificaciones, las cuales resulta necesario señalar, tendrán lugar cuando se requieran cambios estructurales⁵ en el instrumento planificador como tal, ante lo cual se reitera, que dicha situación debe configurarse de manera excepcional y no general. Ahora bien, si por el contrario, lo que se llegare a requerir (también en términos excepcionales) es la adición del plan de manejo, no será necesario surtir una modificación sino una complementación, caso en el cual, el acto administrativo mediante el cual se adopte la actualización o reformulación del plan de manejo (según corresponda) no requerirá de una modificación, procediendo la expedición de una nueva resolución que vendría a complementar aquella mediante la cual se surtió la adopción.

En conclusión, si bien no se establece ninguna prohibición respecto a la modificación de la resolución de adopción de los planes de manejo, y de los planes de manejo como tal, se recomienda que los instrumentos de planificación sean elaborados en concordancia con la definición que de plan maestro hace el Decreto 622 de 1977 de estos instrumentos, así como observando los componentes previstos por el artículo 47 del Decreto 2372

³ Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo, página 20.

⁴ Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo, página 23.

⁵ Los cambios estructurales se refieren a los componentes previstos por el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010.



Parques Nacionales Naturales de Colombia

de 2010, esto es, contemplando todos los aspectos necesarios para el manejo de un área protegida, para lo cual es importante considerar no sólo la situación actual, sino las necesidades que a futuro requiere el manejo de cada parque; finalmente, y no menos importante, con el fin de obtener los mejores resultados posibles, es necesario además contemplar los criterios establecidos en la Ruta para la Actualización o Reformulación de los Planes de Manejo así como aquellos que han surgido de los ejercicios prácticos realizados en las áreas protegidas.

Cordialmente,

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. *LOGIN*

