



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

200

OAJ

Doctor

JUAN MANUEL ALVAREZ VILLEGAS

Director General

Corporación Autónoma Regional de Risaralda

Avenida Las Américas No. 46 – 40

Pereira- Risaralda

PARQUES - Archivo y Correspondencia- E

Radicado: 00106-816- 011709

Fecha: 05/12/2012 - 11:49 AM

Remitente: ATUESTA CEPEDA CARMEN

Dependencia: Oficina Asesora Jurídica

Destinatario: JUAN MANUEL ALVAREZ VILL

Destino: N/A
Polio: 1
Asesor: U

Concepto Jurídico. Tema: Facultades de Asambleas Departamentales no contempla declaración áreas protegidas/ Principio de Legalidad/Competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales para declaración áreas protegidas del SINAP/ Parque Natural Regional correspondencia a requisitos previstos en artículo 13 del Decreto 2372 de 2010/ Supuestos de la figura de recategorización .

Fuentes formales: Artículo 300 Constitución Política/Decreto reglamentario 2372 de 2010. Sentencia Corte Constitucional C- 598 de 2010.

Estimado Doctor:

Atendiendo a la consulta presentada por esa Dirección, me permito emitir concepto, teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales como entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y como Coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP- conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 y al artículo 1 del Decreto ley 3572 de 2011¹, en los siguientes términos:

1. ¿Las áreas declaradas por la Asamblea Departamental, de conformidad con el marco jurídico colombiano, son áreas protegidas?

Respuesta:

El concepto jurídico de área protegida sólo ingresa a nuestro ordenamiento a través de la aprobación del Convenio de Diversidad Biológica, mediante la Ley 165 de 1994. En este sentido por área protegida se entiende "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación".

¹ ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.





Ahora bien, la definición en nuestro país de diversas figuras jurídicas para la protección de la diversidad biológica, o en general la conservación del ambiente y los recursos naturales, ha sido anterior a la inclusión de dicha definición, lo que llevó a contrastar aquellas figuras con la definición legal para determinar su adecuación.

En ese orden de ideas y con ese propósito se expide el Decreto 2372 de 2010, que además de desarrollar el concepto ya existente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incorporado por la Ley 165 de 1994, definió las categorías de protección que deben ser consideradas áreas protegidas de conformidad con las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, incorporando asimismo los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas y algunos mecanismos que permitan la coordinación del mencionado sistema.

Antes de la expedición del Decreto reglamentario 2372 de 2010, existían miles de figuras de protección utilizadas por diferentes actores para la conservación del ambiente, a pesar del señalamiento expreso en el Código de los Recursos Naturales Renovables y en la Ley 99 de 1993 de las figuras legales o las categorías para la protección y manejo de los recursos naturales y la biodiversidad, así como las competencias respecto de su declaración, administración y manejo.

Por esta razón, el Decreto 2372 de 2010 se ocupó de ordenar y agrupar las categorías que ya tenían creación legal en Colombia. Estas categorías, por mandato legal, existen en los órdenes nacional y regional, es decir aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales. En este sentido ni en el Código de los Recursos Naturales Renovables, ni en la Ley 99 de 1993, así como en ninguna otra norma con rango legal, se han establecido o creado figuras o categorías para la protección y manejo de los recursos naturales renovables por parte de los departamentos con una denominación específica, tendiendo claro que las funciones en materia ambiental según lo establece el artículo 64 de la Ley 99 de 1993 se ejercen ya sea a través de sus Gobernadores o Asambleas Departamentales.

Además de lo anterior y si bien el artículo 300 de la Constitución Nacional señala entre las funciones de los departamentos, entre otras, las de expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente y que la Ley 99 de 1993 asigna funciones ambientales a esa entidad territorial, las mismas no se pueden entender como relativas a establecer competencias para la creación o declaración de áreas protegidas por parte de los departamentos.

Sobre este punto, se tiene que de conformidad con el artículo 121 Constitucional se señala que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, aspecto que se traduce como el "Principio de Legalidad", el cual ha sido considerado por la doctrina como inherente al Estado de derecho², y desarrollado en pronunciamientos jurisprudenciales como el hecho por la Corte Constitucional: *"El principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos que profiera, así como las actuaciones que realice, deben sujetarse a lo dispuesto por la Constitución y la ley"*.³

En ese sentido, la Sentencia C-337 de 1993, reitera *"Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores"*.

² Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia, pág. 103, Bogotá, Colombia.

³ Corte Constitucional, sentencia C-740, 6 de octubre 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.





Este principio constituye un límite para la administración, que solo puede expedir los actos y realizar las actuaciones que le permite la ley y una garantía para los asociados, respecto de las actuaciones que ella realice. Esta limitación ha sido analizada por Jaime Orlando Santofimio, al referirse al concepto por él denominado, "legalidad formal", señalando que *"se concreta para la administración pública en una abstención - aspecto negativo-, y señala que la administración no podrá realizar manifestación alguna de la voluntad que no está expresamente autorizada por el ordenamiento (simple constatación normativa) contrario al principio de autonomía de la voluntad que rige el derecho privado. afirmando que todo lo que no está prohibido está permitido para los ciudadanos. Dentro de este marco, evidentemente jerarquizado, todo acto estatal deberá colocarse en un punto inferior de la escala vertical del ordenamiento, no pudiendo en ningún momento ser proferido sin la expresa autorización normativa, ni mucho menos contradiciendo los marcos superiores del ordenamiento positivo".*⁴

Téngase en cuenta además que las denominaciones utilizadas por la Asamblea Departamental no se encuentran establecidas en el ordenamiento jurídico como categoría de áreas protegidas, lo que señala tanto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 como el artículo 13 del Decreto 2372 de 2010 es la facultad de las Corporaciones Autónomas Regionales de reservar, delimitar, alinderar, declarar y administrar los Parques Naturales Regionales.

Conforme con lo anterior, las declaraciones hechas por autoridades ambientales o entidades territoriales utilizando categorías que no están creadas por la ley o sobre las cuales no ha sido asignada expresamente la competencia, contradice el principio de legalidad y desconoce disposiciones legales que regulan las funciones en materia de designación de áreas atendiendo a las categorías de manejo.

2. **¿Puede la CARDER declarar bajo la categoría de Distrito de Conservación de Suelos, las áreas denominadas Parque Regional Natural y Ecológico El Nudo y el Parque Regional Natural y Ecológico La Marcada, así estas hayan sido declaradas en su momento por la Asamblea Departamental?**

Respuesta:

La declaratoria de áreas protegidas por parte de las autoridades con competencia en el tema, esta circunscrita al cumplimiento de unos criterios específicos que de manera expresa señala el artículo 38 del Decreto 2372 de 2010. En efecto, esta disposición prevé que la declaratoria de áreas protegidas se hará con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, en los cuales como mínimo se deberán tener en cuenta criterios biofísicos y criterios socioeconómicos y culturales, teniendo en cuenta que su análisis no es excluyente y deberá atender a las particularidades que se presenten en la escala nacional o regional correspondiente.

Ahora bien y teniendo en cuenta que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico colombiano competencias para que la Asamblea Departamental pueda crear o declarar áreas protegidas, se tiene que claramente la Corporación en desarrollo de las competencias establecidas en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2372 de 2010 puede declarar las áreas que considere que se ajusten hacer uso de su competencia para proteger y gestionar el territorio de su jurisdicción, siempre y cuando se cumplan los criterios y requisitos que para la declaratoria de áreas se exigen, entre otros, el parágrafo del artículo 6, los artículos 10 a 17, 38, 39, 41 y 42 ibidem.

⁴ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Vol. II, página 42, Bogotá, 2003.





3. ¿La Categoría de Parque Regional Natural utilizada por la Asamblea Departamental, limita o condiciona la selección de la categoría que haga la Corporación, a la luz de lo dispuesto por la Sentencia C- 598 de 2010?

Respuesta:

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

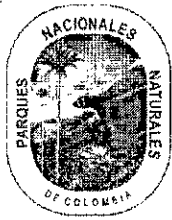
Ese Alto Tribunal realiza el análisis de la categoría de Parque Natural Regional desde la definición que se establece con ocasión del Decreto 2372 de 2010. Téngase en cuenta que si bien la Ley 99 de 1993 creó dicha categoría, no efectuó definición, ni precisó el alcance de la misma, estableciéndose así la necesidad de regularla, aspecto del que se ocupó el mencionado decreto, partiendo de la base que la competencia se encuentra asignada a las Corporaciones Autónomas Regionales. En este sentido, la Corte consideró, partiendo de que los Parques Naturales Regionales resultan ser "espacios geográficos, en los que tanto paisajes como ecosistemas con importancia estratégica para el orden regional preservan su estructura, composición y función y que comprenden procesos ecológicos y evolutivos que sustentan a estos espacios geográficos con un rasgo específico", a saber, "que los valores naturales y culturales a ellos asociados, se ponen al alcance de la población humana con un propósito determinado que consiste en destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute, resulta claro que los Parques Naturales –sean ellos de orden nacional, regional o local–, resultan clave para la preservación de un medio ambiente sano así como para la protección de la biodiversidad en los términos del referido Convenio sobre la Biodiversidad".

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

Señala la Corte, que la circunstancia de que el Decreto 2372 de 2010 haya incluido a los Parques Nacionales Regionales en la categoría de Áreas Protegidas –del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)–, bajo el concepto de Áreas Protegidas Públicas, muestra el propósito de cumplir con los mandatos derivados del Convenio sobre Biodiversidad Biológica hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. En efecto, su artículo 2º trae una lista de los términos utilizados en el mismo, y entre ellos, la definición de la expresión "área protegida" entendida como *"un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"*.

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





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

202

Lo anterior se confirma con el análisis realizado por la Corte al señalar que en suma, "las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales entre las que –por virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010–, se encuentran también los Parques Naturales Regionales, se caracterizan por su valor, ora excepcional, ora estratégico, pero, en cualquier eventualidad, de indiscutible importancia para la preservación del medio ambiente y para garantizar la protección de ecosistemas diversos y que si se repara en el significado que tienen estas áreas para la protección del medio ambiente sano y se considera que su existencia facilita el manejo y la preservación de los recursos naturales –de flora y fauna– que allí se encuentran, así como permite proteger el agua, la generación de oxígeno y hace factible mantener la belleza del paisaje, entonces no se encuentra motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales".

Con fundamento en todo lo anterior, se tiene que la denominación "Parque Regional Natural" utilizada por la Asamblea Departamental, no limita o condiciona la selección de la categoría de manejo del SINAP que haga la Corporación, de una parte porque como ya se explicó, ni en el Código de los Recursos Naturales Renovables, ni en la Ley 99 de 1993, así como en ninguna otra norma con rango legal, se han establecido o creado figuras o categorías para la protección y manejo de los recursos naturales renovables por parte de los departamentos con una denominación específica y de otra, porque solamente cuando la denominación de Parque Natural Regional se enmarque a los objetivos de conservación, atributos, modalidad de uso y demás condiciones previstas para esta categoría en dicha disposición y se cumpla el proceso de registro en el RUNAP, resultará ser un área protegida integrante del SINAP no susceptible de sustracción.

4. ¿A la luz de la sentencia C- 598 de 2010 la declaratoria que hiciera la Corporación puede ser considerada una recategorización de un área protegida?

Respuesta:

De conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 2372 de 2010 se tiene que las autoridades ambientales con competencia en la designación de áreas protegidas, podrán cambiar la categoría de protección utilizada para un área determinada, de considerar que el área se ajusta a la regulación aplicable a alguna otra de las categorías integrantes del SINAP.

De esta manera el proceso de recategorización parte de dos supuestos, el primero que exista competencia en la designación de áreas protegidas, es decir, que la respectiva autoridad tenga asignada por ley dicha competencia, y el segundo supuesto, que exista una categoría de área protegida que busca la conservación de un espacio geográfico, pero que se considera que el mismo se ajusta a la regulación aplicable a alguna de las otras categorías integrantes del SINAP. Téngase en cuenta que el sistema de categorías previsto en el Decreto 2372 quedó conformado por áreas que van, desde aquellas que en término de los atributos básicos de su biodiversidad demuestran un buen estado de conservación, hasta áreas que aun encontrándose en un estado de transformación de la estructura y composición de la diversidad biológica, ésta mantiene las funciones que exigen su conservación.

En este sentido y atendiendo las consideraciones dadas en las respuestas anteriores, resulta claro que las denominaciones utilizadas por la Asamblea Departamental no pueden ser consideradas como áreas protegidas, en consecuencia, el ejercicio de las facultades legales asignadas por la Ley 99 de 1993 y reglamentadas a través del Decreto 2372 a las Corporaciones Autónomas Regionales, en materia de reserva y declaración de áreas protegidas sobre el mismo espacio geográfico que es objeto de protección por parte de la Asamblea Departamental, como una estrategia de conservación, no consiste en una recategorización de una





Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

denominación inicial asignada, por el contrario responde, a la concreción de las competencias propias de la Corporación en cuanto a la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Cordialmente,


CONSTANZA ATUESTA CEPEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Con Copia: Grupo de Gestión e Integración de SINAP- Subdirección de Gestión y Manejo de Areas Protegidas.

Proyectó: Beatriz Josefina Niño Endara- Oficina Asesora Jurídica

