

Eugenia Ponce de León Chaux

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE CATEGORÍAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS



Instituto de Investigación de Recursos Biológicos
ALEXANDER VON HUMBOLDT

COLOMBIA, DIVERSA POR NATURALEZA

Eugenia Ponce de León Chaux

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE CATEGORÍAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS



Laguna PNN Chingaza

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos
ALEXANDER VON HUMBOLDT
COLOMBIA, DIVERSA POR NATURALEZA



INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE
RECURSOS BIOLÓGICOS
ALEXANDER VON HUMBOLDT

© Instituto de Investigación de Recursos Biológicos
Alexander von Humboldt
2005

Los textos pueden ser utilizados total
o parcialmente citando la fuente

COORDINACIÓN EDITORIAL

Claudia María Villa G.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Carolina Norato Anzola

FOTOGRAFÍA

Francisco Nieto M.
Banco de Imágenes Ambientales
IAvH

IMPRESIÓN

Ramos López Editorial

Impreso en Bogotá, Colombia
Febrero de 2005

CÍTESE COMO

Ponce de León E. 2005. Estudio
Jurídico sobre categorías regionales
de Áreas protegidas. Instituto de
Investigación de Recursos Biológicos
Alexander von Humboldt.
Bogotá, Colombia. 184 p.

ISBN
XCXXXXX





Mariposa (Dicerna sp.)
PNN Cueva de los Guácharos, Huila

Fernando Gast Harders
DIRECTOR GENERAL

ACERCA DE LA AUTORA

EUGENIA PONCE DE LEÓN CHAUX, es abogada de la Universidad de San Buenaventura de Cali, Especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Máster en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, sede de San Sebastián - España, como becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Se encuentra cursando actualmente tercer año de doctorado en Derecho en la Universidad Externado de Colombia. Es miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, y trabaja como consultora independiente. Para el Instituto Humboldt ha trabajado en temas relacionados con humedales, recursos genéticos, áreas protegidas y política de biodiversidad.

Entre sus publicaciones se cuentan: "Humedales -Designación de Sitios Ramsar en Territorios de Grupos Étnicos en Colombia-" WWF-Colombia, Cali, 2004; "Temas de Derecho Comunitario Ambiental Andino", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001; "Las servidumbres ecológicas en Colombia", Eugenia Ponce de León, Fundación Natura y The Nature Conservancy -TNC-, Bogotá, 2001. Es editora del libro "Restauración Ecológica y Reforestación", publicado por FESCOL, GTZ y la Fundación Alejandro Ángel Escobar, Bogotá, 2000, y coautora de "Humedales Interiores de Colombia: Bases Técnicas para su Conservación y Uso Sostenible", con Naranjo Luis Germán y Andrade Germán Ignacio, Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", Bogotá, 1999.

Además ha participado en varias publicaciones colectivas entre las que se destacan "Congreso Mundial de Páramos – Memorias", Tomo II, artículo: "Marco Jurídico Colombiano Relacionado con los Páramos", Ministerio de Ambiente, CAR; IDEAM, Conservación Internacional, Bogotá, mayo 2002; "Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente", Tomo III, artículo: "Marco Legal de las Áreas de Manejo Especial y otras Areas Protegidas en la Legislación Nacional", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002; "Sistema de Información Ambiental de Colombia - Conceptos, Definiciones e Instrumentos de la Información Ambiental de Colombia", Tomo I, artículo : "Marco Legal y Político del Sistema de Información Ambiental de Colombia y los actores relacionados con el SINA", IDEAM, Bogotá, 2002, entre otros.

Contacto: manatiderio@yahoo.es

PRESENTACIÓN

El Instituto Alexander von Humboldt atendiendo su mandato como entidad de apoyo técnico al SINA y en particular de apoyo a las entidades encargadas de la planeación y gestión de la conservación *in situ* en el país, estableció en el 2001 una línea de investigación en áreas protegidas. Esta línea hace parte del programa de Biología de la Conservación y tiene como uno sus de énfasis la evaluación de herramientas legales y económicas para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Para cumplir con esta responsabilidad el Instituto Humboldt ha establecido alianzas de trabajo con los equipos técnicos de varias corporaciones autónomas regionales y con la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), principales responsables del manejo de las áreas protegidas públicas del país. Este *Análisis jurídico de categorías regionales de áreas protegidas* es en parte resultado de dichas alianzas. En un ejercicio de consulta con estas autoridades, el Instituto identificó los principales vacíos e inquietudes jurídicas que dificultan las gestiones en este ámbito. Con estos insumos diseñó el estudio jurídico que la Dra. Ponce de León Chaux llevó a cabo con el mayor rigor y altísima calidad técnica.

La publicación presenta en su primera sección un análisis a fondo del marco político y jurídico en el que se inscriben las áreas protegidas regionales y otras categorías nacionales y privadas. En la segunda parte se desarrollan temas específicos en los que las autoridades regionales y locales encuentran las mayores dificultades en su gestión de áreas protegidas. Por último, los anexos presentan aclaraciones sobre competencias y definiciones relativas a las áreas protegidas que son motivo permanente de consulta por parte de las autoridades competentes. Esta publicación no sólo recoge un análisis de la normatividad vigente sino que hace una revisión exhaustiva de la jurisprudencia, abordando sustentadamente tópicos de controversia en el país.

Estoy seguro que este documento será de gran utilidad para las personas e instituciones que tienen a su cargo la gestión de las áreas protegidas en Colombia y especialmente en los ámbitos regional y local. Es claro que en este como en muchos campos del conocimiento no existe una sola respuesta a muchas preguntas. Sin embargo, este estudio provee respuestas sustentadas que pueden ayudar a tomar decisiones mejor informadas en el campo de la gestión de áreas protegidas.

Agradezco a los funcionarios de corporaciones autónomas regionales, de la Unidad de Parques Nacionales y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por sus valiosos aportes. Así mismo, agradezco al Fondo para el Medio Ambiente Mundial – GEF, al Banco Mundial y a la Embajada Real de los Países Bajos por su apoyo a la gestión del Instituto.

FERNANDO GAST HARDERS
Director General

TABLA DE CONTENIDO

I PARTE	11
INTRODUCCIÓN	13
1. MARCO POLÍTICO COLOMBIANO RELACIONADO CON LAS CATEGORÍAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	19
1.1. Las áreas protegidas en los planes nacionales de desarrollo	21
1.2. Las áreas protegidas en las políticas ambientales	24
a) Política de biodiversidad	25
b) Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	26
c) Política de Participación Social en la Conservación	29
d) Política de Bosques (CONPES 2834 de 1996)	31
e) Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de Bosques en Colombia (Plan Verde)	32
f) Lineamientos para la Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio	
g) Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.	34
h) Política de Humedales	37
i) Gestión Ambiental para la Fauna Silvestre en Colombia	40
	42
2. MARCO JURÍDICO RELACIONADO CON LAS CATEGORÍAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS	43
2.1. Marco constitucional	45
2.2. Principales categorías regionales de áreas protegidas	50
2.2.1. Reservas de recursos naturales renovables	50
2.2.2. Áreas de manejo especial	54
a) Distrito de manejo integrado	60
b) Área de recreación	67
c) Cuenca en ordenación	70
d) Distrito de conservación de suelos	78
2.2.3. Otras categorías regionales de áreas protegidas	80
a) Reservas forestales regionales	81
b) Territorios fáunicos, reservas de caza y cotos de caza	89
c) Parques naturales regionales	96
2.2.4. Declaraciones realizadas por la Ley 99 de 1993	98
a) Áreas especiales de Reserva Ecológica del Chocó y Sur de la Amazonia	98
b) Reserva de la Biósfera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	99
c) Interés Ecológico Nacional de la Sabana de Bogotá	100
2.2.5. Ecosistemas a los que la legislación les confiere especial protección	100
a) Protección especial de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos	101
b) Paisajes que merecen especial protección	103
c) Humedales como áreas de especial importancia ecológica	103

3. OTRAS CATEGORÍAS NACIONALES, PRIVADAS Y LOCALES	107
a) Reservas de pesca	109
b) Reservas naturales de la sociedad civil	109
c) Áreas protegidas municipales	110
II PARTE	123
1. Declaración de categorías que no tienen asignada expresamente competencia en la ley	125
2. Declaración de categorías creadas por la ley pero que carecen de reglamento nacional, y limitaciones al dominio	129
3. Reserva y declaración de categorías de manejo que no están creadas en la ley	137
4. Facultad para declarar, administrar y sustraer categorías regionales de áreas protegidas por las autoridades ambientales urbanas	145
5. Delegación de funciones de las CAR relacionadas con categorías regionales de áreas protegidas	150
6. Compra de predios por las CAR y las entidades territoriales con fines de conservación	157
ANEXOS	163
Anexo 1. Competencias relacionadas con las áreas protegidas	165
Anexo 2. Definiciones relacionadas con áreas protegidas	169
Anexo 3. Circular informativa de los códigos de registro por afectación por causas ambientales	176
BIBLIOGRAFÍA	179

PRINCIPALES ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

- art. Artículo
- CAR. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- Las CAR. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
- CARDER. Corporación Autónoma Regional de Risaralda
- CRNR. Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente
- C.C. Código Civil
- CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CORMAGDALENA. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
- C.P. Constitución Política
- DIMAR. Dirección General Marítima y Portuaria
- DMI. Distritos de Manejo Integrado
- DNP. Departamento Nacional de Planeación
- IDEAM. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
- IGAC. Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- inc. Inciso
- IIAP
- INCORA
- INCODER. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
- INDERENA. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables
- INPA- Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
- INVEMAR. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives De Andrés”
- lit. Literal
- Minambiente. Ministerio del Medio Ambiente = Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial
- M.P. Magistrado ponente

- num. Numeral
- ONG. Organizaciones no gubernamentales
- pág. Página
- POT. Planes de Ordenamiento Territorial
- SINA. Sistema Nacional Ambiental
- SINAP. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- SIRAP. Sistemas Regionales de Áreas Protegidas
- UICN. Unión Mundial para la Naturaleza
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

I PARTE



INTRODUCCIÓN

Desde hace más de medio siglo, Colombia ha manifestado su interés por reservar y conservar ciertas áreas, bien por sus valores ecológicos, por los servicios ambientales que prestan, por los valores culturales o históricos involucrados en éstas o por la combinación de estos propósitos. La declaración de áreas protegidas como estrategia de conservación reúne en sí principalmente dos deberes legalmente consagrados, que son el de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la necesidad de proteger las áreas de especial importancia ecológica.

Para lograr este propósito, la legislación ha previsto diversas modalidades de conservación y manejo de dichas áreas, que van desde figuras de protección estrictas, hasta categorías alternativas que combinan actividades de uso sostenible de los recursos naturales, con los fines de protección. Al distinguir diversas categorías de manejo de áreas protegidas, se reconoce la existencia de diferentes objetivos de conservación para cada una de éstas, que permiten distintos grados de intervención para regular o limitar su uso y funcionamiento.¹

Igualmente, la legislación ha distribuido las competencias relacionadas con la declaración, reserva y administración de las diferentes categorías de áreas protegidas entre distintas autoridades ambientales y entidades territoriales, de acuerdo, entre otras cosas, con el interés nacional, regional o local involucrado en los objetivos de conservación perseguidos en cada caso.

Adicionalmente, el conjunto de categorías legales existentes conforman lo que se denomina el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas –SINAP–, que busca identificar los posibles nexos e interrelaciones existentes entre las diversas categorías de protección que lo integran (incluyendo las privadas), con el fin de promover y adelantar las acciones necesarias para establecer o restablecer los lazos ecosistémicos y los vínculos ecológicos, institucionales, sociales, financieros, culturales, simbólicos, de uso, etc., existentes o necesarios, para que el conjunto de las áreas protegidas del país, potencialicen e incrementen los beneficios perseguidos con la declaratoria de cada área en particular, y facilitar la puesta en marcha de estrategias de articulación, coordinación y conexión entre ellas. El Sistema tiene como reto impulsar y planificar actuaciones interinstitucionales coordinadas, respetando las competencias legales e identificando canales de cooperación entre las distintas entidades, y entre éstas, y la comunidad.

El SINAP se define como *“el conjunto de las áreas naturales protegidas del país, que han sido integradas en un sistema de planificación y gestión en el cual se comparten objetivos, criterios de manejo y mecanismos de gestión y seguimiento.”*²

Así mismo, es indispensable considerar que las áreas protegidas no se pueden manejar como islas sino que resulta fundamental que ese SINAP, a su vez identifique y establezca relaciones con marcos más amplios de planificación y con el entorno exterior a las categorías de protección, ya que éstas forman parte de un espacio y de un paisaje mayor, con el cual interactúan, dado que existe una relación de mutua y recíproca influencia frente a las

¹ «Tener un amplio rango de opciones de manejo de áreas protegidas, puede permitir una mayor protección a las categorías de conservación estricta, al canalizar las presiones humanas hacia aquellas áreas en donde un uso sostenido más intenso es permisible.» UICN-PNUMA, John y Kathy Mackinnon, Graham Child y Jim Thorsell, compiladores. *Manejo de Áreas Protegidas en los Trópicos*, traducido y editado por Biocenosis, México, 1990.

² Instituto Alexander von Humboldt, *Colombia Biodiversidad Siglo XXI*, Instituto Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente, DNP, pág 240, Bogotá, 1998.

repercusiones de las actividades desarrolladas dentro y fuera de las áreas protegidas sobre el entorno.

Adicionalmente figuras como los corredores ecológicos, categorías de ordenamiento del territorio como las reservas campesinas, los resguardos indígenas, y los mismos centros urbanos, juegan un papel y desempeñan una función frente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que debe ser considerado en cualquier estrategia de política y manejo de las categorías de protección.

A su vez, a nivel regional también se pueden constituir sistemas regionales de áreas protegidas –SIRAP- que integren las categorías existentes en las jurisdicciones de las CAR. Ejemplo de ello es el valioso trabajo que ha realizado la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER-, al constituir y manejar su Sistema Departamental de Áreas Naturales Protegidas en Risaralda, creado mediante Acuerdo 20 de 1999 del Consejo Directivo de la Corporación, *“entendido como el conjunto de las áreas protegidas en sus diferentes categorías de manejo, los procedimientos para su creación, manejo, administración y los principios bajo los cuales deben realizarse las actividades de ecoturismo, educación ambiental, investigación científica” (art. 1)*. Este Sistema recoge categorías nacionales (las áreas del Sistema de Parques Nacionales), regionales y locales, y en el Acuerdo se establecieron las categorías de manejo para las áreas protegidas regionales y locales que lo conforman, así como los procedimientos para su declaración, administración y monitoreo.³

También, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, ha trabajado en la conceptualización y puesta en marcha del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la CAR, el cual se presentó a la aprobación del Consejo Directivo de la Corporación.⁴

Para la conformación de los sistemas regionales de áreas protegidas es importante que las CAR establezcan cuáles son las prioridades de conservación en su jurisdicción, con el objeto de enfocar sus esfuerzos en tales prioridades, y de trabajar con las autoridades locales y con la sociedad civil para alcanzar ese propósito. Es importante planificar la declaración de áreas protegidas, siguiendo un orden lógico y señalando una gradualidad que responda a objetivos precisos, enmarcados dentro de las estrategias regionales trazadas por las corporaciones en este tema. De esta forma, se evitará que se realicen declaraciones aisladas que responden a circunstancias coyunturales y que no se insertan dentro del concepto de sistema regional. Las CAR además pueden incidir en los municipios para que éstos enmarquen sus aportes a la conservación local, dentro de los objetivos de conservación propuestos para la región (los que a su vez deben sumar a los objetivos nacionales del SINAP), haciéndolos partícipes mediante actos positivos que los involucren en forma activa al Sistema Regional de Áreas Protegidas.

Adicionalmente, al conformar sus sistemas regionales, las CAR deben evaluar si las áreas protegidas existentes en su jurisdicción, están cumpliendo con su función de conservación o si por el contrario se requiere realizar una recategorización (cambio de categoría legal) o redelimitación (cambio de los límites de la reserva) de dichas

³ Este trabajo de la CARDER fue uno de los 9 casos de estudio que consideró importante dar a conocer el Proyecto Somos SINA, realizado por el Ministerio y el Gobierno Alemán, a través de la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo –GTZ-, para el fortalecimiento de la gestión ambiental en Colombia. Existe un completo CD de la CARDER que reúne la información más importante relacionada con el Sistema y cada una de las áreas que lo integran.

⁴ Sobre el tema se puede consultar la publicación de Ange Jaramillo, Cristal del Mar y Castaño-Urbe, Carlos. *Manual sobre los lineamientos generales para el diseño y puesta en marcha del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la CAR*, Ediciones Universidad Central, Bogotá, 2002.

áreas para que se ajusten a la realidad ambiental y económico-social de la zona. Para la puesta en marcha de estrategias de articulación y cohesión entre las áreas protegidas regionales, las CAR se pueden apoyar en los institutos de investigación y en las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, al tiempo que ellas mismas, deben brindar apoyo a los municipios y a la sociedad civil en estos propósitos.

En el ámbito municipal existen igualmente ejemplos de constitución de sistemas de áreas protegidas locales, como por ejemplo, el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital creado mediante Acuerdo 19 de 1996 que lo definió y estableció la tipología de las áreas que lo integraban. Estas disposiciones del Acuerdo 19, fueron modificadas por el POT del Distrito Capital aprobado mediante Decreto 619 de 2000, que dispuso que *“El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital (SAP), es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.*

El Concejo Distrital podrá declarar nuevas áreas protegidas e incorporar al Sistema, según se desprenda de los estudios de los factores ambientales, sociales y/o culturales que lo justifiquen, en cada caso, y dentro de las categorías previstas en el presente Plan.” (art. 13).

El Decreto 619 de 2000 establece la clasificación y tipología de las áreas protegidas que integran Sistema Áreas Protegidas del Distrito, definiéndolas y estableciendo aquí su régimen de usos (uso principal, compatible, condicionados y prohibido). (arts. 13 a 27).



Una de las lagunas de Iguaque, fábrica de agua en el páramo

La Declaración de Caracas de 1992⁵, exhorta a los gobiernos tomar medidas para consolidar y ampliar sistemas nacionales de áreas protegidas adecuadamente manejadas, incluyendo sus zonas amortiguadores y corredores, con el propósito de que estos salvaguarden una gama representativa y completa de ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos de cada país. Por su parte, el Plan de Acción de Caracas tiene entre sus objetivos, incluir en esos sistemas una serie de categorías de áreas protegidas, que tomen en cuenta las necesidades de todos los grupos interesados (incluyendo la agricultura, silvicultura y pesca), y que aseguren la incorporación de todos los sitios que son manejados con fines conservacionistas, incluyendo tierras tribales y otros sitios manejados por agencias diferentes a las autoridades ambientales encargadas del manejo de las áreas protegidas (propietarios de tierras privadas, comunidades locales, militares, etc.).⁶

Por su parte, entre las preocupaciones del V Congreso Mundial de Parques de la UICN realizado en Durban (Sudáfrica) en el año 2003, se resaltó el hecho de que muchas áreas que contienen una diversidad biológica insustituible y sujeta a amenazas inminentes, aún no están protegidas. Si bien se reconoce que se ha aumentado la cobertura protegida (actualmente un 11,5% de la superficie terrestre total del planeta está declarada bajo alguna figura de conservación), siguen existiendo fallas en la inclusión de biomas importantes y en la gestión eficaz de las áreas declaradas, que soportan presiones cada vez mayores relacionadas con la pobreza, la globalización, la fragmentación de hábitats, la introducción de especies invasoras, la aplicación de políticas e incentivos inadecuados, la distribución inequitativa de costos y beneficios, entre otros problemas.

Por ello se incluyó entre las recomendaciones del Congreso el establecimiento de sistemas integrales y eficaces de áreas protegidas y se acordó que los países estudiarían la posibilidad de establecer objetivos relacionados con la protección de la diversidad biológica al optimizar la cobertura y representación de estos sistemas. Por lo anterior, instan a los gobiernos, ONG y a las comunidades locales para que en el 2012 establezcan redes integrales de áreas protegidas en todas las ecorregiones, con énfasis especial en los ecosistemas amenazados o insuficientemente protegidos y en la protección de especies amenazadas conforme a los criterios de la UICN. Para lograr esto se proponen metas como garantizar la conservación efectiva de representaciones viables de todos los ecosistemas terrestres, de agua dulce y marinos en las áreas protegidas, que incluye metas inmediatas como: establecer para el año 2006 un marco común mundial que permita clasificar y evaluar el estado de los ecosistemas y, conservar para el 2010 representaciones de todos los ecosistemas amenazados o deficientemente protegidos.

El Plan de Acción del Acuerdo de Durban parte del reconocimiento de la necesidad de vincular las áreas protegidas para que contribuyan a los propósitos del desarrollo sostenible a la luz de la declaración de Johannesburgo, así como a la conservación de la diversidad biológica. Ese Plan se organiza teniendo en cuenta los resultados en los que se centró el Congreso a saber: un sistema mundial de áreas protegidas conectadas con los paisajes terrestres y marinos circundantes; una mejor calidad e información sobre el manejo de áreas protegidas; reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en relación con los recursos naturales; mayor apoyo a las áreas protegidas por parte de otros grupos de interés; un mejor gobierno de las áreas y aumento en los recursos para financiar las áreas protegidas que responda a sus valores y necesidades, entre otros.

⁵ Esta Declaración se realizó en virtud de la convocatoria realizada por la UICN, en el marco del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, realizado en Caracas-Venezuela entre el 10 y el 21 de febrero de 1992, a la cual asistieron más de mil quinientos participantes.

⁶ Unión Mundial para la Naturaleza –UICN-. *Parques y Progreso –Áreas Protegidas y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe-*, Valerie Barzetti editora, UICN y BID, págs. 235 y ss, Washington, 1993.

Para respaldar estos y otros propósitos, el Congreso de Durban envió un mensaje al Convenio de Diversidad Biológica ya que para asegurar una aplicación eficaz y coherente de los objetivos del Convenio y lograr la meta arriba referida para el año 2010, es preciso contar con un sistema integral de áreas protegidas representativo desde el punto de vista ecológico que puede incluir tanto áreas protegidas, como corredores y zonas de seguridad, y que se caracterice por la posibilidad de interconexión con los paisajes y otras formas de organización e instituciones socioeconómicas existentes, bajo los principios del enfoque de ecosistemas.

Antes de entrar al tema de las categorías de manejo propiamente, es necesario señalar que ni en el Código de Recursos Naturales Renovables Decreto-Ley 2811 de 1974, ni en la Ley 99 de 1993, existe una definición de “área protegida”, y que tampoco utilizan esta expresión en sus textos. Tal concepto entra en la legislación nacional formalmente a través del Convenio sobre Diversidad Biológica ratificado por Colombia mediante Ley 165 de 1994, que en su artículo 2 dispone que *“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.”*

Esa definición legal puede ser complementada con definiciones técnicas como la acogida por la Unión Mundial para la Naturaleza –UICN- durante el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas celebrado en Caracas en 1992, que las define como *“superficie de tierra o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y culturales asociados y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces.”*

Recientemente el Decreto - Ley 216 de 2003⁷ incluyó a lo largo de todo su texto la expresión “áreas protegidas”, pero sin definir las y sin establecer qué tipología de categorías de protección comprende dicha expresión, como sí lo hace el Código al determinar cuáles categorías hacen parte de la denominación de “áreas de manejo especial”, tal como se explicará más adelante.

Además la legislación y la política ambiental colombiana usan otra cantidad de denominaciones que carecen, la mayoría de los casos, de definición legal como por ejemplo: ecosistemas estratégicos (política ambiental del Plan de Desarrollo El Salto Social, Ley 188 de 1995 y art. 108 de la Ley 99 de 1993), áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P.), ecorregión estratégica (Proyecto Colectivo Ambiental), entre otras.

Es importante recordar que el tema de las áreas protegidas se ubica dentro del concepto de conservación *in situ*, es decir en medios silvestres y naturales, definido en el Convenio de Biodiversidad como *“la conservación de los ecosistemas y los habitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.”* (art. 2).

Dentro del marco de la conservación *in situ*, el Convenio de Diversidad Biológica, dispone que cada parte contratante, en la medida de lo posible, debe establecer un sistema de áreas protegidas; elaborar directrices para la selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas; promover la protección de ecosistemas de hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales; promover el

⁷ Reestructuró el Ministerio del Medio Ambiente, para asignarle nuevas funciones en materia de vivienda, agua potable y ordenamiento territorial, y le cambió el nombre de acuerdo con las nuevas funciones por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

desarrollo ambientalmente sostenible en zonas adyacentes a las áreas protegidas; rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados, entre otras acciones (art. 8).

Por otra parte, la Unión Mundial para la Naturaleza –UICN– se ha referido al concepto de categoría de manejo, estableciendo que es el *“nombre genérico que se asigna a un conjunto de áreas protegidas, cuya gestión y administración se realiza de acuerdo a un modelo que combina las características naturales del área, sus objetivos de manejo y su forma de administración.”*

Por su parte, la CARDER en el Acuerdo 20 de 1999, define las categorías de manejo *“como el nombre genérico que se asigna a las áreas naturales protegidas para clasificarlas según sus objetivos de conservación, el tipo de gestión, administración y normatividad.”*(art. 3).

Entre los fines y beneficios derivados de la categorización de las áreas protegidas se cuenta que ofrece a las autoridades encargadas de la administración de estas áreas una gama diferencial de posibilidades de protección que implican distintos grados de restricción en los usos, así como una terminología común aceptada a nivel nacional (y validable a nivel internacional), que determina para cada categoría, los objetivos de conservación, las actividades permitidas y restringidas, y en general las medidas de manejo respectivas. Igualmente, señala un marco normativo que guía la reserva, administración y uso de los distintos tipos de áreas protegidas, conocido por administradores y usuarios, lo que debe garantizar que se aceptan las implicaciones de cada declaratoria.

La importancia de diseñar un sistema de categorías de manejo también reside en que éste se constituye en una herramienta de gestión que posibilita alcanzar los objetivos de conservación, mediante un manejo adecuado de las áreas, así como participar en las acciones de ordenamiento territorial. Las categorías deben cumplir el papel de unidades de clasificación agrupando áreas con valores, objetivos y funciones ambientales similares.⁸

Cuando se cuenta con un sistema de categorías de protección, la selección de la figura adecuada para una zona en particular, depende de consideraciones como la confrontación de los valores ecológicos del área que se quiere proteger, con los objetivos de conservación propios de cada categoría. También depende de la compatibilidad entre los usos actuales y proyectados del área y la legislación aplicable a la categoría escogida, teniendo en cuenta el grado de intervención que se admite en ella; debe considerar además la presión por la demanda de los recursos del área para diversos usos, frente a las posibilidades de manejo del área, entre otros aspectos.⁹ En todo caso, adicionalmente a los estudios ecológicos, deben ser tenidos en cuenta los diagnósticos económicos y sociales de la zona, para encontrar la categoría de protección (nacional, regional, local o privada), más adecuada para conservar un determinado territorio.

La Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN estableció unas categorías de manejo, que han servido de referencia a nivel mundial en la materia. Este sistema desarrollado en 1978 contaba con 10 categorías y fue utilizado durante casi dos décadas, pero en 1994, después de un amplio debate y de algunos cuestionamientos, la Asamblea General de la UICN resolvió redefinir el sistema de categorías, reduciéndolo a seis que responden a objetivos de manejo determinados y van desde las más restrictivas

⁸ Ange Jaramillo, Cristal del Mar y Castaño-Urbe, Carlos. *Manual sobre Lineamientos Generales para el Diseño y Puesta en Marcha del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la CAR*, ediciones Universidad Central, pág. 137, Bogotá, 2002.

⁹ *Vid.*: UICN-PNUMA, John y Kathy Mackinnon, Graham Child y Jim Thorsell, compiladores. *Manejo de Áreas Protegidas en los Trópicos*, traducido y editado por Biocenosis, págs. 15 a 18, México, 1990.

(categoría I) hasta las que permiten un mayor uso del ecosistema y sus recursos (categoría VI). Las categorías actuales son: reserva natural estricta o reserva científica estricta (I); parque nacional (II); monumento natural (III); área de manejo de hábitat o de especies (IV); paisaje terrestre y marino protegido (V), y área protegida con recursos manejados (VI)¹⁰.

En las recomendaciones del V Congreso Mundial de Parques (Durban) se manifestó en relación con el sistema de categorías de la UICN, que este tiene por objeto facilitar un marco conceptual y práctico internacionalmente reconocido para la planificación, gestión y vigilancia de las áreas protegidas, y se reafirmó el valor y la necesidad de aplicación de este sistema. Sin embargo, advierte que mediante un proceso abierto y participativo se realizará una edición revisada de las directrices dadas en 1994 en el tema, con el fin de enunciar los criterios y principios que sustentan el sistema de categorías; formular mejores definiciones de cada categoría; rediseñar los objetivos del sistema de categorías de la UICN; aclarar el proceso para la asignación de la categoría adecuada; explicar las relaciones de cada categoría con las redes ecológicas y con la planificación regional; conferir mayor importancia a los vínculos entre las áreas protegidas y la sostenibilidad de otros medios de vida conexos; facilitar la incorporación de áreas protegidas privadas o administradas por comunidades locales o indígenas en el sistema, entre otras materias.

Igualmente, se insta a la UICN para que desarrolle un programa de vigilancia e investigación sobre el uso de las categorías, considerando los efectos jurídicos de incorporar las categorías en las legislaciones nacionales, y para que consiga el reconocimiento del sistema de categorías como método internacional de clasificación por parte de los países.



Detalle de hoja

¹⁰ El cuadro de las categorías de la UICN se puede consultar en internet en www.iucn.org, en Biocolombia. *Criterios para la Declaratoria de Areas Naturales Protegidas de Carácter Regional y Municipal*, Bogotá, 1997 (sin publicar) y en Instituto Humboldt, *Colombia Biodiversidad Siglo XXI*, pág 240.

Tomando como guía esta tipología, el Instituto Humboldt propone un esquema de objetivos de manejo y niveles de gestión (desde nacional hasta privado) para áreas protegidas individuales y para grupos de dichas áreas que van desde la categoría A hasta la F (esta última concebida como transitoria). Estas categorías brindan un marco flexible de conservación de la naturaleza y ofrece unos conceptos comunes con validez internacional.¹¹

Es dentro de este marco conceptual de las áreas protegidas y de las categorías de manejo que se inscribe el presente trabajo, que tiene como propósito realizar aportes desde el punto de vista jurídico al tema de las categorías regionales de áreas protegidas.

¹¹ Vid, Instituto Alexander von Humboldt, *Colombia Biodiversidad Siglo XXI*, Instituto Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente, DNP, pág 240 y 241, Bogotá, 1998.

1 MARCO POLÍTICO COLOMBIANO RELACIONADO CON LAS CATEGORÍAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

1.1. Las áreas protegidas en los planes nacionales de desarrollo

Tanto en los capítulos ambientales de los planes nacionales de desarrollo de los dos gobiernos anteriores, como en los aspectos ambientales incluidos dentro del capítulo denominado *“Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”* del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, se encuentran referencias a los ecosistemas estratégicos, a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o a las áreas protegidas en general. Estos planes han señalado directrices de política a seguir por las autoridades ambientales en la materia que ayudan a ilustrar acerca de cuál ha sido el interés, la tendencia y los lineamientos dados por el gobierno en el tema. En consecuencia, se considera importante exponerlos a continuación, para evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos anteriores, así como las metas a las que se compromete el presente gobierno en esta temática.

En el **Plan de Desarrollo denominado “El Salto Social” (1994-1998)**, se incluyó dentro de las acciones para el mejoramiento ambiental, una línea de protección de ecosistemas estratégicos¹², orientada a identificar y establecer programas de manejo de estos ecosistemas, dando especial atención a los abastecedores de agua y energía, adelantando las investigaciones necesarias para identificar y caracterizar estos ecosistemas y avanzar en su manejo.

Dispone que la consolidación del Sistema de Parques Nacionales se realizará mediante una nueva categorización de sus áreas, el saneamiento de éstas, la formulación de planes de manejo, la reglamentación de sus zonas de amortiguación y la vinculación directa de la sociedad civil, particu-

larmente las comunidades indígenas y negras y de las ONG en el manejo y la conservación de estas áreas. Prioriza el manejo de los parques nacionales y reservas forestales en zonas de páramo y subpáramo, el Macizo Colombiano, el Chocó Biogeográfico, la Amazonia, las serranías de Abibe y Ayapel, el Parque de los Nevados, la Sierra de la Macarena, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Sierra Nevada del Cocuy.

Este programa fue desarrollado por el CONPES 2750 de 1994, cuyas recomendaciones en el tema se resumen así: para las áreas de manejo especial y las reservas forestales recomendó concertar acciones para su adecuada conservación y manejo, de manera que se garantice el mantenimiento de su riqueza biológica y cultural, particularmente en zonas como en el Amazonas, la Sierra de Macarena, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Chocó Biogeográfico.

En particular, sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales dispuso avanzar en su consolidación mediante el diagnóstico, categorización, saneamiento de sus áreas y la formulación de planes de manejo. Recomendó reglamentar las zonas de amortiguación, vinculando a la sociedad en las labores de conservación y desarrollo sostenible de estas zonas. También estableció que se promoverían reservas campesinas en zonas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales, así como reservas a favor de entidades sin ánimo de lucro. En las áreas de resguardo indígena superpuestas con áreas del Sistema de Parques Nacionales, el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con el INCORA, debía adelantar acciones de saneamiento de tierras.

¹² El documento CONPES # 2750 de 1994 denominado *El Salto Social para el Desarrollo Humano Sostenible*, que desarrolló el capítulo ambiental del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Samper, determinó que para sus efectos, se entiende por ecosistema estratégico aquel «que garantiza la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible del país, de manera que se contribuya a promover el desarrollo económico y social, prevenir catástrofes y garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica y cultural.»



PNN Chingaza. Sector La Playa, Fómeque, Cundinamarca

Igualmente, dispuso que el Gobierno incentivaría la conformación de redes de reservas privadas y públicas que apoyaran la conservación de ecosistemas estratégicos.

Dentro de la acción instrumental sobre planificación y ordenamiento territorial, este CONPES dispone que se adecuarían las actuales categorías de protección de ecosistemas a las realidades del país y de sus regiones, haciéndolas más flexibles. En general, recomiendo identificar las zonas básicas de conservación y determinar las restricciones ambientales de uso del territorio.

Por su parte, en el **Plan de Desarrollo del pasado gobierno “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002)**, se incluyó un capítulo ambiental que fue desarrollado en el documento de política denominado Proyecto Colectivo Ambiental, que señaló como objetivo general de la política ambiental para el cuatrenio restaurar y conservar áreas prioritarias en ecorregiones

estratégicas¹³, fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el marco de la construcción de la paz. Buscaba convocar a diferentes actores en torno a la conservación y restauración de esas áreas prioritarias, como alternativa para generar opciones de desarrollo, fortalecer la cohesión social, mejorar la calidad de vida y contribuir a la paz.

Agua, biodiversidad y bosques son los tres programas que se definen para el cumplimiento de este objetivo. En relación con la conservación de las áreas protegidas, estos programas consagraron las siguientes acciones: el programa Agua, proponía avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas marinos y continentales, haciendo énfasis en la protección y conservación de ecosistemas prioritarios en ecorregiones nacionales, regionales y locales, para la regulación y abastecimiento de agua, y en el ordenamiento y manejo integral de cuencas prioritarias.

¹³ El Proyecto Colectivo Ambiental dispone que toda ecorregión está conformada por ecosistemas estratégicos por los servicios que prestan al hombre directa o indirectamente, y que «se entiende por ecorregión estratégica una unidad territorial definida con base en tres criterios principales derivados de los objetivos de la política y de los instrumentos para su implementación: 1) su delimitación de acuerdo con unidades ecológicas prioritarias retención y regulación del agua, 2) la condición de que este territorio sea compartido por varias corporaciones autónomas regionales y entes territoriales, lo que las convierte en elementos articuladores y dinamizadores del trabajo colectivo en torno al ambiente, y 3) su carácter estratégico definido por la posibilidad de articular su oferta natural a la solución de los conflictos actuales relacionados en forma inmediata con los principales procesos y objetivos económicos y sociales contemplados en el Plan de Desarrollo.» Este plan no contó con aprobación legal porque tanto la ley aprobatoria, como el decreto del gobierno expedido para su aprobación, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

El programa de biodiversidad apuntaba a la protección y restauración de áreas prioritarias en ecorregiones estratégicas y a la protección de especies amenazadas y de distribución limitada. Otorgaba prioridad al fortalecimiento de la capacidad de conservación de las áreas protegidas, la promoción de las reservas privadas de la sociedad civil, y la consolidación de los resguardos indígenas, los territorios colectivos de comunidades negras y las reservas campesinas como áreas de conservación *in situ* de beneficio social. En el tema de la conservación *ex situ* proponía su fortalecimiento mediante bancos genéticos, jardines botánicos, herbarios, entre otros.

El programa de bosques se centraba en promover la acción conjunta del Estado y los particulares en la conservación y uso sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración ecológica y el establecimiento de plantaciones productoras que generaran beneficios a la comunidad.

Dentro del programa de mercados verdes se consagró como línea a promover el aprovechamiento de las riquezas naturales y las bellezas paisajísticas como escenarios de recreación y turismo, minimizando los impactos de estas actividades sobre el patrimonio natural.

El Plan de Desarrollo del actual gobierno, “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006) aprobado por el Congreso mediante Ley 812 de 2003, determina los compromisos y metas concretas de este gobierno.¹⁴ En el tema de la protección y conservación de ecosistemas y de las áreas protegidas, se encuentran las siguientes manifestaciones: en la parte de sostenibilidad ambiental consagra el programa de conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, que incluye entre otros temas, la consolidación del Sistema de Áreas Protegidas; el manejo de poblaciones de especies silvestres amena-

zadas y de uso potencial; la conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas. Además dispone que se adelantará la redelimitación y ordenación de las reservas forestales, y que el Gobierno estudiará la posibilidad de declarar la serranía del Perijá como un área protegida. Considera prioritario el desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y la conservación de sus cuencas, declarándola como zona especial de eco y etnoturismo.

Sobre el turismo en el Sistema de Parques Nacionales menciona que se tendrá en cuenta lo establecido en el plan sectorial y las recomendaciones de las entidades territoriales. Con cargo a los recursos de la sobretasa ambiental del 5% para vías que afecten parques nacionales o distritales, sitios Ramsar o reservas de la biósfera¹⁵, se estimulará la creación de un fondo para la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta que es reserva de la biosfera y humedal de la lista de la Convención Ramsar.

En el programa de manejo integral del agua, señala que se implementarán planes de ordenamiento y manejo de microcuencas en 500.000 hectáreas y que se trabajará en la protección especial de páramos y humedales.

El saneamiento de resguardos indígenas será utilizado como estrategia de conservación y recuperación ambiental en zonas de superposición de parques nacionales naturales, resguardos indígenas y cuencas abastecedoras de agua para consumo y producción agropecuaria.

El gobierno promoverá la conservación de ecosistemas estratégicos en el corredor biológico interoceánico entre los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó que une el mar Caribe y el océano Pacífico.

¹⁴ Por mandato del artículo 341 de la Constitución «El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores» (...). Es decir que lo que ordena y se aprueba por esta Ley 812 de 2003 prevalece sobre la legislación existente y se puede ejecutar directamente derogando, modificando o reemplazando leyes anteriores.

¹⁵ El artículo 117 de la Ley 788 de 2002 creó esta sobretasa, y fue reglamentado mediante decreto 1100 de 2003 y posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1114 de 2003.

El programa de mercados verdes promoverá la comercialización de productos originados en zonas amortiguadoras de parques nacionales y el desarrollo de un proyecto nacional de captura de gases de efecto de invernadero y proyectos de ecoturismo en áreas protegidas, con participación privada y comunitaria. También se promoverá la comercialización de servicios asociados a las áreas de parques nacionales y distritales, entre otros temas.

En la parte correspondiente al manejo social del campo de este Plan, se señala que la ruralidad se abordará desde un enfoque que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y reconoce la sinergia entre el campo con los centros urbanos pequeños y medianos, y con las áreas metropolitanas. Al tiempo que introduce consideraciones como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, y las especificidades regionales, culturales y étnicas, los cuales serán parámetro para el diseño de los incentivos y mecanismos de las políticas de desarrollo rural y sectorial.

El proceso de planificación agraria contemplará entre otros temas la eliminación de las causas de los desequilibrios económicos y sociales regionales, mediante la atención diferenciada al medio rural, especialmente en las regiones más vulnerables, teniendo en cuenta aspectos como la existencia de zonas protectoras y de conservación ambiental, y zonas de riesgo (inundaciones y deslizamientos, sismos y sequías). En estas zonas se elaborarán planes quinquenales de desarrollo rural y reforma agraria que armonicen las políticas macroeconómicas, sectoriales y las particularidades del desarrollo de la región.

En términos generales este Plan es bastante breve, señala acciones en forma escueta, pero sin aportar elementos acerca de los instrumentos y estrategias como se cumplirán esas metas. Por ejemplo, sólo hay una frase sobre la consolidación del Sistema de Áreas Protegidas, pero sin explicar qué acciones se pondrán en marcha para alcanzar este propósito.

1.2. Las áreas protegidas en las políticas ambientales

Fuera de las líneas gruesas de política previstas en los planes nacionales de desarrollo para los períodos de gobierno, el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial), ha aprobado un amplio número de políticas ambientales referidas a temas concretos, en las que ha adelantado consideraciones y posturas relacionadas con las áreas protegidas, las categorías de manejo y los sistemas regionales y nacional de áreas protegidas, de manera que en este escrito es indispensable partir del reconocimiento de su existencia y de la revisión de los desarrollos conceptuales sobre estas materias, contenidos en las mencionadas políticas.

La revisión de esos documentos deja en claro que en este tema no se parte de cero, ya que existen múltiples manifestaciones de política que presentan avances en la con-

ceptualización e instrumentalización de muchas estrategias y acciones relacionadas con las categorías de manejo de áreas protegidas, los que determinan un punto de partida necesario para las acciones que emprendan las autoridades en la materia.

Es así como se pueden encontrar desde líneas diagnósticas que identifican los obstáculos que enfrentan las autoridades en el manejo y administración de las áreas protegidas y algunas fallas existentes en la legislación vigente con respecto a estos temas, hasta verdaderas propuestas de acción, con los correspondientes instrumentos para su puesta en marcha. Estas políticas incluyen metas, recomendaciones e incluso algunas imponen plazos para su cumplimiento, por lo que es importante insistir en su seguimiento, ya que es evidente que muchos de sus mandatos y lineamientos se han quedado sin desarrollar, ya sea por falta de



Cucarrón chicanero (Staphylinidae). PNN Chingaza. Sector San José, Meta

capacidad financiera, técnica u operativa de las autoridades responsables de su puesta en marcha, por falta de indicadores para su seguimiento, por falta de determinación de prioridades o porque han llegado nuevos funcionarios que desconocen lo dicho en políticas anteriores bien porque existe un giro real en la política a seguir en la materia, o por simple desconocimiento de los aportes ya existentes en otros documentos de política, en este tema.

Por lo anterior, resulta fundamental que las entidades responsables de la implementación de las políticas ambientales, realicen un ejercicio conjunto de análisis que cruce e interrelacione los mandatos y lineamientos contenidos en las diferentes políticas aprobadas hasta la fecha que se refieren a las áreas protegidas. Así se podrá evidenciar las posibilidades de articulación de las distintas estrategias y acciones contenidas en ellas, su compatibilidad, complementariedad o posibles contradicciones, así como sus posibilidades de coordinación, priorización y coincidencia de objetivos, entre otros. Con el propósito de aportar a ese esfuerzo, a continuación se expondrán los aspectos relevantes contenidos en las principales políticas ambientales aprobadas, que se relacionan principalmente con este escrito.

a) Política Nacional de Biodiversidad.

Se fundamenta en tres estrategias: conservación, conocimiento y utilización sostenible de la biodiversidad. La estrategia de conservación incluye las medidas de conservación *in situ* a través del Sistema de Áreas Protegidas, la reducción de los procesos que inciden en la pérdida de la biodiversidad, la recuperación de ecosistemas degradados y la protección de especies amenazadas. La estrategia de conocimiento abarca la caracterización de componentes de la biodiversidad (ecosistémico, de especies y genético) y la protección del conocimiento tradicional. La utilización busca promover el uso de sistemas sostenibles de manejo, apoyar la creación de bancos de germoplasma y programas de biotecnología, diseñar sistemas de valoración de la biodiversidad y desarrollar el concepto de distribución justa y equitativa de los beneficios que se derivan de su aprovechamiento. Esta política está acompañada de un plan de acción que define a los responsables de las diferentes líneas, los recursos así como los instrumentos para su puesta en marcha.

Específicamente sobre el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas-SINAP-manifiesta que éste estará constituido por el Sistema de Parques Nacionales y las áreas naturales protegidas regionales y locales, de propiedad pública, privada o colectiva que se enmarquen dentro de los

objetivos señalados por el Ministerio. La estrategia incluye la determinación de áreas prioritarias que no están incluidas aún en el Sistema y la evaluación de la factibilidad de que éstas hagan parte del SINAP. El Instituto Alexander von Humboldt está adelantando investigaciones para determinar criterios técnicos que sirvan como fundamento para establecer áreas naturales protegidas.

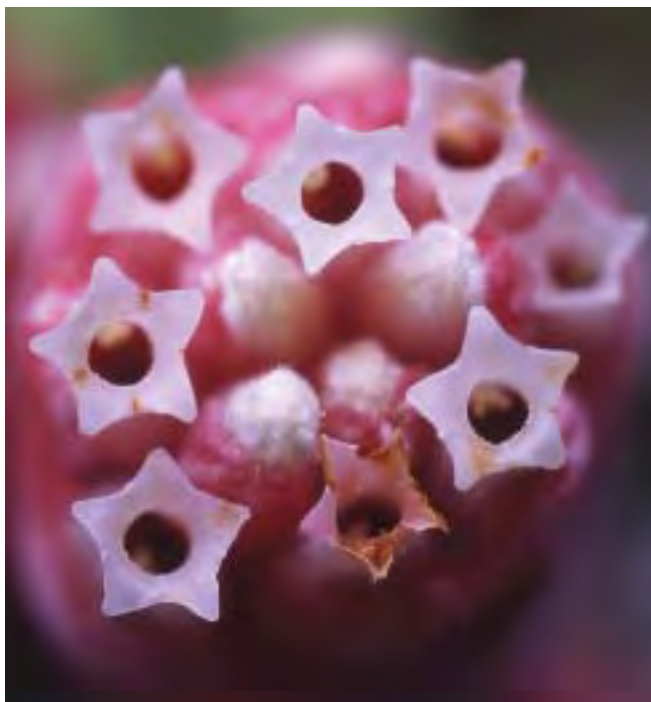
Se revisarán las categorías de áreas protegidas, buscando su integración con el Sistema de Parques Nacionales, identificando sus diversos potenciales para promover su integración a las economías locales y regionales, de manera que se incrementen los beneficios que ofrecen tales áreas. También se promoverá la vinculación del sector privado y de las regiones al SINAP, y se determinarán condiciones que favorezcan el establecimiento de áreas protegidas por las CAR y las entidades territoriales.

Sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales determina que se estudiará la factibilidad de ampliar su cobertura y establecer corredores biológicos entre las áreas que lo conforman, considerando a las po-

blaciones locales asentadas en estas zonas. Igualmente se formularán e implementarán planes de manejo en cada una de las áreas del Sistema y se comprarán predios críticos para dicho Sistema en coordinación con las CAR. Respecto a las zonas amortiguadoras, menciona su reglamentación, la participación de las CAR en su gestión y en la planificación de las áreas del Sistema. Se buscará que las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación se administren como una unidad de conservación.

El Ministerio podrá delegar la administración de algunas áreas del Sistema de Parques en las CAR, ONG o en los municipios para contribuir a la descentralización de su gestión.

El Ministerio, las CAR y los institutos del Sistema Nacional Ambiental –SINA–, realizarán la evaluación del estado actual de las reservas forestales del país, para integrarlas al SINAP. (Este trabajo lo contrató el Ministerio con el IDEAM en el 2002, especialmente para las reservas de Ley 2 de 1959).



Flor (Cavendishia sp.) SFF de Iguaque, Boyacá

b)Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Este documento es pertinente en su integridad para los términos de este trabajo, pero aquí se resaltarán algunos aspectos relacionados directamente con el tema de las categorías de manejo. Esta política al exponer el contexto nacional en la que se inscribe, reconoce que además de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, existen en el país otra cantidad de categorías de protección y uso regulado de recursos naturales (más de 23 diferentes). Estas otras categorías definidas prioritariamente por el Código de Recursos Naturales Renovables, no se encuentran debidamente reglamentadas por lo cual casi no se han utilizado, o las áreas declaradas bajo ellas, no han tenido un manejo adecuado.

Igualmente, identifica que hay una creciente e importante disposición de las CAR, de-

partamentos, y municipios al establecimiento de áreas de protección y conservación, pero con categorías nuevas que no encuentran una apropiada correspondencia legal, o que no se articulan adecuadamente con los objetivos nacionales de conservación, lo que produce confusión a nivel nacional y frente a su integración a los esquemas de caracterización internacionales. También las ONG vienen declarando áreas de reserva en predios de propiedad privada y han conformado la Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, por lo que la Ley 99 de 1993 contempló formalmente esta categoría (Reserva Natural de la Sociedad Civil).

De conformidad con lo anterior, debe analizarse este tema desde dos perspectivas diferentes, la tipificación y homologación de categorías nuevas y existentes a nivel nacional, y la ampliación de los objetivos que puedan cumplir las áreas protegidas en el esquema político, económico y social, actual del país. La utilización de nuevas categorías de manejo, debe ofrecer mayor flexibilidad de manejo e incorporar a la protección del patrimonio natural, superficies adicionales de terreno, las cuales por su tamaño, condiciones de intervención antrópica, o necesidades de utilización económica directa, no se pueden recoger en ninguna de las categorías existentes.

Con esta política se pretende asegurar la conservación *in situ* de la diversidad bio-

lógica del país, ampliar el nivel de representatividad genética, de especies y ecosistemas, y el mantenimiento de los procesos ecológicos que aseguren el flujo adecuado de bienes y servicios ambientales, y de los recursos culturales asociados a ellos, a través de la constitución de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, integrado a la dinámica económica, social y ambiental de las regiones.

Entre sus principios determina que es responsabilidad conjunta del gobierno nacional, CAR, gobiernos departamentales y locales, y de la sociedad civil, la conservación y manejo de las áreas naturales protegidas, de manera articulada, descentralizada, democrática y participativa. Las regiones ejercerán sus funciones de manejo y conservación de las áreas protegidas de su jurisdicción, con el apoyo del nivel nacional y con sujeción a las directrices y objetivos de conservación dadas por las políticas de biodiversidad, bosques, fauna, entre otras, conforme a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

Dentro de las estrategias se esta política están la conformación y gestión de un Sistema de Áreas Naturales Protegidas integrado al ordenamiento territorial ambiental, que complemente los logros del Sistema de Parques Nacionales, mediante otras categorías que aún no alcanzan una real proyección en el cumplimiento de sus objetivos, por-



Flor de PNN Chingaza, Fômeque, Cundinamarca

que no están articuladas a una estrategia nacional de conservación. Se incentivará la declaración de nuevas áreas, ampliando la representatividad ecológica, la identificación y cuidado de servicios ambientales y la preservación de patrimonio histórico cultural. Igualmente, se ampliará y reglamentará la tipología de categorías de manejo de las áreas protegidas en el ámbito nacional, regional y local. El Ministerio reglamentará, con el apoyo de otros sectores, las categorías y los procedimientos de manejo, a su vez las CAR orientarán a las entidades territoriales en la identificación de entidades territoriales de áreas protegidas a ser declaradas. También se fortalecerá la declaración de reservas de la biósfera, a través de la UNESCO y el Comité Nacional Hombre y Biosfera –MAB– (por sus siglas en inglés).

Esta estrategia va acompañada de unas acciones instrumentales como son la neocategorización o establecimiento de nuevas categorías, que permitan cumplir los objetivos de conservación que no se ajustan adecuadamente a las categorías existentes en la legislación nacional; recategorización para evaluar las categorías existentes con miras a confrontar el cumplimiento de los objetivos de conservación en el área declarada, y de ser necesario, cambiar la categoría existente; zonificación con el fin de revisar las zonas de las Áreas del Sistema de Parques previstas en la legislación, y ampliar los conceptos de zonificación a otras áreas naturales protegidas. La redelimitación tiene como propósito revisar y aclarar los límites de las áreas naturales protegidas y redefinir algunas áreas de ser necesario. La última estrategia se refiere a las zonas de amortiguación que se deben definir para las áreas del Sistema de Parques y a su reglamentación. Además se estudiará la posibilidad de modalidades semejantes en las zonas periféricas de las demás áreas protegidas del SINAP.

El conjunto de áreas naturales protegidas

debe contribuir al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación. Dada la heterogeneidad de estos objetivos, es necesario considerar distintas categorías de manejo, cada una de las cuales tendrá sus propios objetivos, pero todas sumarán al logro de los nacionales, a través del SINAP. De esta forma, el SINAP tendrá diferentes categorías (evitando que su número sea excesivo), que ofrezcan una gama de posibilidades de manejo para aplicar de acuerdo con las características del área que se pretende proteger, que pueden ir desde algunas muy estrictas, hasta otras que armonicen la conservación con el uso sostenible de sus recursos.¹⁶

A nivel regional las CAR serán las encargadas de la declaración y administración de las áreas protegidas regionales para lo cual cada Corporación debe realizar un diagnóstico en su jurisdicción y de establecer el Sistema Regional de áreas Protegidas bajo las directrices del Ministerio.

Reconoce que la Constitución y la ley autorizan a los municipios para declarar, delimitar y administrar áreas protegidas; que no se han definido las categorías de manejo municipal, y que los municipios no pueden reservar áreas utilizando las categorías nacionales o regionales.

El Ministerio buscará los mecanismos para la creación de nuevas categorías que sean adecuadas para las necesidades de conservación del nivel local, para que sean declaradas y administradas por los municipios. En las áreas declaradas regional y localmente, las comunidades y ONG tendrán un papel decisivo en el cuidado, mantenimiento y conservación de dichas áreas.

El establecimiento de áreas protegidas por el Ministerio, las CAR o los municipios, en los territorios indígenas, se concertará y coordinará con las autoridades indígenas

¹⁶ Este documento incluye un cuadro de categorías nacionales, regionales y municipales, y un cuadro diferente de áreas naturales protegidas del país, que se pueden consultar en: Ministerio del Medio Ambiente, *Políticas Ambientales de Colombia*, págs. 240 y 231 respectivamente, Imprenta Nacional, Bogotá, 1999.

respectivas. Igualmente se deben tener en cuenta las disposiciones especiales previstas por la Ley 70 para las comunidades negras, de manera que las autoridades deben concertar con éstas, la delimitación y declaratoria de áreas protegidas en sus territorios, e involucrarlas en las acciones de conservación y manejo.

La meta total de este documento para los 10 años siguientes es ampliar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en cinco millones quinientas mil hectáreas. Es decir, ampliar en 5% del territorio nacional el cubrimiento del SINAP.

c) Política de Participación Social en la Conservación. Al igual que la anterior, esta Política debe ser tenida en cuenta íntegramente en este trabajo. Aquí se resaltarán algunos temas relacionados concretamente con las categorías de manejo y con el SINAP. Este documento reconoce que de acuerdo con la normatividad del país hay más de 15 categorías de áreas naturales protegidas que incluyen desde las nacionales hasta las regionales y locales, públicas y privadas (anexa una tabla de las categorías de áreas protegidas a las que se refiere y de las entidades encargadas de su declaración y administración).¹⁷

Esta política acoge el dato del estudio de Biocolombia¹⁸ de que en el país existen 201 áreas protegidas declaradas en el nivel regional, departamental o municipal creadas por estas instancias o por el INDERENA o el Ministerio de Agricultura, cuya administración y manejo compete actualmente a las CAR. Es necesario profundizar el tema en cuanto a la pertinencia técnica y jurídica de las distintas áreas protegidas existentes. El estudio referido muestra que existen vacíos conceptuales, técnicos y jurídicos para la consolidación del SINAP y concluye que de las áreas mencionadas, siete

no tienen categoría de manejo determinada sólo se conoce el nombre, las restantes han sido declaradas bajo 40 denominaciones diferentes, de las cuales sólo cinco están definidas y reglamentadas en la legislación vigente. En las demás la autoridad utilizó categorías de manejo que no existen en la legislación nacional.¹⁹

Se realizará una planeación estratégica pretendiendo ordenar la acción sobre las áreas naturales. Se manejarán distintas escalas de planificación que se diferenciarán por su ámbito, actores involucrados y nivel de intervención. El marco de referencia para la planificación atiende a prioridades nacionales y su cruce con las prioridades regionales y locales. La Unidad de Parques desarrollará una perfecta sincronización entre todos los niveles, asignando responsabilidades. Así, el nivel nacional se encargará de proyectar la consolidación del SINAP a través del plan indicativo de la Unidad. El regional buscará la consolidación de los sistemas regionales de áreas protegidas –SIRAP– mediante planes indicativos regionales, y el nivel local proyectará la consolidación de los parques nacionales, por medio de los planes de manejo.

En resumen, la Unidad de Parques requiere la interrelación participativa entre el equipo planificador y los actores sociales e institucionales que hacen parte del proceso de ordenamiento. El eje orientador de la gestión se ubica entre la consolidación de la categoría de parque nacional como espacio de conservación *in situ* y la conformación del SIRAP que articula diferentes figuras de ordenamiento territorial en que se unen la conservación de la biodiversidad y el desarrollo social. La cobertura de los SIRAP estará determinada por las necesidades de conservación y los procesos y actores interesados.

¹⁷ Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente. *Política de Participación Social en la Conservación*, pág. 15, Litocamargo LTDA, Bogotá, 2001.

¹⁸ Biocolombia. *Diseño de Estrategias, Mecanismos e Instrumentos requeridos para la puesta en Marcha del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, Bogotá, 2000.

¹⁹ Una tabla con las categorías de manejo utilizadas a nivel regional y local según el estudio de Biocolombia, puede verse en Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente. *Política de Participación Social en la Conservación*, pág. 21, Litocamargo LTDA, Bogotá, 2001.



(*Ochthoeca didema*) SFF de Iguaque, Boyacá

Los dos escenarios prioritarios que se prevén para la gestión ambiental en relación con el desarrollo de la función de conservación y de la participación, son los SIRAP y los planes de manejo de tales áreas. Se buscará la confluencia de las CAR y otras entidades del Estado en torno a la construcción de los SIRAP, cooperando en la planeación y ejecución de proyectos, y en la articulación de competencias, en especial en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques.

El reto de esta política es doble: en primer lugar busca vincular actores sociales e institucionales a la tarea de conservación, y en segundo lugar, apunta a *“consolidar el conjunto de áreas protegidas en un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, caracterizándolo como conjunto dinámico de ordenamiento ambiental del territorio que permita al mismo tiempo la protección de los ecosistemas, la producción de bienes y servicios ambientales, la reproducción de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos a través del uso sostenible de los recursos naturales.”*²⁰

El SINAP es la organización de una serie de categorías territoriales de conservación,

que permite el logro de objetivos comunes, respetando la autonomía particular, bajo el reconocimiento de diversos modelos de uso de los ecosistemas, que contribuye a la solución de problemas, en diversas escalas. Sus elementos constitutivos son las áreas protegidas, otras figuras de manejo territorial que cumplen objetivos de conservación y los actores sociales que las manejan.

Las interrelaciones entre los elementos del SINAP se dan entre área-área; actor-área y actor-actor. Los objetivos comunes parten de la misión del Sistema que se concibe como la generación de un proceso de interrelaciones entre actores sociales tendientes a armonizar la relación sociedad-naturaleza, consolidando ordenamientos ambientales del territorio.

El esquema de gestión de los procesos del Sistema Nacional -SINAP- y de los SIRAP, supone identificar las necesidades de conservación conjuntas en el marco de los objetivos identificados en la propuesta regional; crear un sistema de planificación y gestión del SINAP; fortalecer la capacidad social para lograr un adecuado manejo de las áreas protegidas y el desarrollo de esfuerzos de conservación complementarios; integrar figuras de

²⁰ *Idem*

ordenamiento ambiental del territorio existentes, lo que implica trabajar en la unificación consensual del sistema de categorías, integrando las necesidades de conservación y las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, e incorporando los distintos sistemas regulatorios de los pueblos indígenas, negros, raizales y campesinos, como propuestas de manejo.

También supone fortalecer procesos de ordenamiento ambiental del territorio que incluyan estrategias de conservación; generar procesos de investigación que sumen al conocimiento de la conveniencia de la conservación; e identificar instrumentos económicos, legales e institucionales para la conservación de la biodiversidad, así como estrategias de compensación, corresponsabilidad, alianzas con el sector privado, entre otras.²¹

d) Política de Bosques (CONPES 2834 de 1996). El objetivo general de la política es lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población. Los objetivos específicos se resumen en los siguientes propósitos: reducir la deforestación mediante la armonización de políticas intersectoriales; incentivar la reforestación y conservación de bosques en cuencas hidrográficas; restaurar ecosistemas degradados y recuperar suelos; revisar los procedimientos administrativos para el aprovechamiento de los bosques y de los productos secundarios; atender los procesos sociales, culturales y económicos que inciden en el uso insostenible de los bosques.

Para desarrollar los objetivos señalados, se consagran cuatro líneas de acción:

1) modernizar el sistema de administración de bosques (incluye régimen de propiedad de los bosques, zonificación de

áreas forestales, estatuto legal unificado de bosques, fortalecimiento de la capacidad institucional); 2) conservar, recuperar y usar los bosques naturales (las acciones concretas son reducir y controlar la deforestación, promover la reforestación y forestación, promover el uso sostenible del bosque y la protección del bosque natural); 3) fortalecer los instrumentos de apoyo (el sistema de información y estadísticas forestales, la participación ciudadana y la educación y capacitación en estos temas) y, 4) consolidar la posición internacional en materia de bosques.

En el tema de zonificación de áreas forestales, dispone que el Ministerio del Ambiente, establecerá criterios y metodologías para que las CAR elaboren una zonificación participativa en sus jurisdicciones, compatibles con la nacional. Las Corporaciones determinarán las áreas productoras, protectoras-productoras, protectoras, los corredores biológicos y otras áreas de manejo especial. Así mismo, participarán en el Comité Consultivo para la definición de las zonas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Las Corporaciones orientarán y apoyarán a las entidades territoriales, para que éstas efectúen zonificaciones subregionales y locales de sus bosques.

Sobre el Estatuto Único de Bosques y Flora Silvestre Nacional, señala que el Ministerio del Medio Ambiente lo expedirá con el fin de unificar criterios, requisitos y procedimientos que garanticen el aprovechamiento sostenible de los bosques, su conservación y adecuada administración. Este contendrá criterios para la definición y manejo de las áreas forestales, las bases para su definición, alinderamiento, sustracción y manejo, así como para la estructuración y desarrollo de un Sistema Nacional de Reservas Forestales, entre otros temas.

²¹ Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente. *Política de Participación Social en la Conservación*, Litocamargo LTDA, Bogotá, 2001. En la página 51 de esta política se encuentra una figura que muestra el esquema conceptual del SINAP (ver figura 2).

Por su parte, dentro de la línea relativa a conservar, recuperar y usar los bosques naturales, se prevé como estrategia, que el Ministerio y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental, definan y conserven un área estratégica de bosques públicos, que reduzca la pérdida de ecosistemas valiosos y mantenga la cobertura actual de bosques en predios de propiedad pública. Esta área se regirá por las normas nacionales relativas a áreas forestales, reservas forestales y áreas de manejo especial, y estará constituida por tierras de dominio público cubiertas por bosques primarios, bosques intervenidos, bosques secundarios, áreas públicas de aptitud forestal que sean objeto de reforestación, y áreas públicas degradadas donde se realicen programas de restauración forestal.

La cobertura boscosa en predios públicos que conformen esta área no deberá disminuirse, por lo que una vez declarada, no se autorizarán sustracciones de tierras con fines de colonización o cambio de uso del suelo. En los casos en que sea indispensable ejecutar obras de utilidad pública, el ejecutor adquiere la obligación de restituir los bosques afectados por unos equivalentes en área y cobertura. Igualmente, se incentivará a propietarios privados individuales o colectivos que tengan predios con bosques, para que adhieran esta área, sin perjuicio de sus derechos de propiedad.

Dentro de esta misma línea se considera la protección de los bosques naturales, para lo cual el Minambiente, a través de las corporaciones, liderará una estrategia para la conservación de las reservas forestales protectoras, que incluirá una revisión crítica de las actuales reservas protectoras, el diagnóstico de la situación de deterioro y ocupación, y la priorización de las reservas más relevantes para incluir en el área pública. Así mismo, se realizará un ordenamiento que articule esas reservas con otras áreas protegidas, corredores biológicos, reservas privadas de la sociedad civil y, en general, con las áreas de manejo especial. El Minambiente, los institutos de investigación y las corporaciones identificarán las zonas estratégicas para la conservación, y recuperación de los bosques y la conformación de corredores biológicos. Las corporaciones y los municipios priorizarán la recuperación de ecosistemas boscosos estratégicos para la conservación de las zonas de páramo y subpáramo, cuencas hidrográficas que abastecen acueductos municipales y áreas altamente biodiversas.

e) Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de Bosques en Colombia (Plan Verde). Su objetivo general es involucrar la restauración ecológica, la reforestación y la agro-



Bosque de niebla. Reserva Natural La Planada, Nariño

forestería en el ordenamiento ambiental territorial. Busca restaurar ecosistemas estratégicos mediante acciones de restauración ecológica, reforestación protectora y agroforestería, que permitan mejorar la oferta de bienes y servicios ambientales, atenuar el impacto de los procesos de degradación y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los ejecutores principales son las corporaciones autónomas regionales con la participación de entidades territoriales (departamentos, municipios).

Uno de los más importantes impactos del Plan es la generación de empleo directo, ya que la ejecución de los proyectos de reforestación propuestos, tiene como característica, que suponen la participación de las comunidades, quienes aportan su mano de obra. Entre los principales beneficios ambientales que se espera recibir se cuentan: el aumento del caudal hídrico en épocas de sequía y su regulación durante el transcurso del año; la reducción de la tasa de pérdida de suelos y en consecuencia de los sedimentos transportados por los flujos de agua; la recuperación de la biodiversidad y mejoramiento en las condiciones de los hábitats para la reproducción y sostenimiento de la diversidad florística y faunística; la restauración o mejora del paisaje; la captura de CO₂ por los bosques naturales y las plantaciones forestales durante su crecimiento.

Dentro de sus estrategias está involucrar el uso forestal, la agroforestería, la conservación y la restauración ecológica en el ordenamiento ambiental del territorio, ya que se considera que este es uno de los principales instrumentos existentes para promover formas sostenibles de uso de la tierra. Los sistemas tradicionales de clasificación de la tierra se han basado en las ocho clases agrológicas definidas por el departamento de agricultura de Estados Unidos, que es muy útil para fines de desarrollo agropecuario, pero hoy se hace necesario involucrar otros usos de la tierra más acordes con el concepto de desarrollo sostenible. Así, es fundamental

darle mayor importancia a usos que incluyan el componente arbóreo y a todas las opciones de restauración ecológica y sucesión vegetal. Para lograr esto el Minambiente incluirá en el Estatuto de Uso Apropiado del Territorio, categorías que releven los usos arbustivos y arbóreos y promoverá ante las demás instancias responsables del ordenamiento territorial, la inclusión de la agroforestería, restauración y sucesión vegetal, entre otras, en las categorías de uso de la tierra.

También se incluirán criterios ecológicos, técnicos, sociales, económicos y culturales en la definición de categorías de uso de la tierra y en la zonificación ecológica, ya que a la fecha se privilegian los aspectos físicos (clima, suelo, etc.) en esta labor. Se deben determinar las áreas de aptitud forestal de acuerdo con su idoneidad para especies específicas, y no a la clasificación tradicional importada de EEUU. Para ello el Minambiente y el Ministerio de Agricultura determinarán nuevos criterios para la definición de áreas de aptitud forestal, y las CAR y las entidades territoriales deben incluir en sus zonificaciones información específica sobre vegetación actual y dinámica de los ecosistemas, incluyendo el grado y la clase de degradación existente.

La planificación del uso de la tierra en los niveles nacional, regional o municipal se coordinarán con el Convenio de Diversidad Biológica que insta a la restauración y rehabilitación de ecosistemas degradados. En este sentido el Minambiente, Instituto Humboldt y el IDEAM desarrollarán investigaciones para incluir categorías de



Musgo y vegetación piedemonte amazónico, San José del Fragua, Caquetá

conservación y recuperación de la biodiversidad en los planes de ordenamiento territorial.

Otra estrategia de este Plan es restaurar ecosistemas degradados y promover la reforestación protectora en áreas que generen servicios ambientales a la población. La protección, conservación y restauración de ecosistemas estratégicos se sustenta en el objetivo del CONPES 2750/94, y se resalta el papel de las cuencas hidrográficas que tiene características geográficas, físicas y biológicas que las hacen funcionar como un ecosistema, por lo que se deben considerar como unidades básicas para la planificación y ejecución de prácticas de conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Entre las acciones de desarrollo de esta estrategia, el Plan considera que existen ecosistemas estratégicos nacionales que abastecen de servicios a la población, que requieren adecuado manejo, conservación para el mantenimiento de la biodiversidad, endemismos, la generación de recursos hídricos, entre otros, por lo que el Ministerio, los institutos de investigación, las CAR, las entidades territoriales y la comunidad establecerán planes de manejo para la protección y desarrollo sostenible de las ocho estrellas fluviales del país. Otras acciones son: los municipios y acueductos deben restaurar y reforestar las cuencas degradadas que abastecen de agua a la población; las CAR deben zonificar las áreas de manglar en su jurisdicción y dar criterios para su manejo, y realizar acciones de planificación y manejo de cuencas hidrográficas en especial de las abastecedoras de agua; el Minambiente a través del Programa de Manejo de Recursos Naturales (créditos BID y BIRF), continuará apoyando procesos de ordenamiento y manejo de cuencas y desarrollando criterios metodológicos para la recuperación y conservación de áreas de aptitud forestal en cuencas en proceso de rehabilitación. Igualmente apoyando acciones de recuperación y protección de márgenes de los ríos,

revitalización, obras de recuperación de suelos, establecimiento de plantaciones protectoras, protectoras-productoras, dendroenergéticas y sistemas agroforestales.

Dentro de la estrategia de aplicar criterios ambientales que contribuyan a controlar la deforestación se manifiesta preocupación porque el desarrollo de obras de infraestructura muchas veces afecta áreas de bosques natural y conlleva la sustracción de reservas forestales, por lo que es necesario adelantar acciones para su protección. Por ejemplo, tanto el Minambiente como las CAR, deben exigir como medida de compensación en proyectos de infraestructura, la restauración de las áreas afectadas o la restitución de los bosques. Igualmente, las autoridades nacionales, regionales y locales exigirán la restauración del paisaje por el desarrollo de toda obra de infraestructura que lo afecte.

f) Lineamientos para la Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Presenta el marco conceptual sobre el ordenamiento ambiental y su relación con el ordenamiento territorial, respondiendo a la problemática del territorio nacional, que se expresa en el deterioro de las funciones ambientales que éste cumple. En este sentido, para orientar y regular los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio y los recursos naturales, y para garantizar su adecuado aprovechamiento, se proponen cuatro objetivos generales de la política que responden a una serie de objetivos específicos, estrategias, acciones e instrumentos para su puesta en marcha. Esos objetivos son:

- 1) Disminuir los procesos de migración y ocupación insostenible hacia áreas de alto valor ecosistémico y cultural. Dentro de los objetivos específicos, estrategias e instrumentos para alcanzar este objetivo general, se cuentan: el Minambiente, conjuntamente con las CAR, apoyarán a las entidades territoriales en la identificación de las áreas para zonas de reserva

campesina; las corporaciones autónomas regionales con la participación de los actores sociales e institucionales de las regiones, adelantarán la zonificación ambiental del territorio bajo su jurisdicción; el Minambiente y las CAR consolidarán los mecanismos de control y seguimiento en la aplicación de los requerimientos ambientales para la planeación y desarrollo de proyectos de infraestructura en áreas de alto valor ecosistémico y cultural; el Minambiente, las CAR y las entidades territoriales, promoverán el fortalecimiento y consolidación de los espacios y mecanismos de participación social en la planeación y ejecución de obras de infraestructura en territorios de comunidades étnicas, de acuerdo con sus planes de ordenamiento y de vida.

Se priorizará el ordenamiento ambiental de regiones con gran biodiversidad como el Choco Biogeográfico y la Amazonia, y de ecosistemas de alta fragilidad y endemismos como bosques altoandinos, páramos, humedales, manglares y sistemas coralinos, entre otros. También se promoverá el ordenamiento ambiental de áreas y ecosistemas compartidos con otros países, como la Orinoquia, el Trapesio Amazónico, la serranía de Perijá, la región del Darién, entre otros. El Minambiente gestionará ante el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Ministerio de Hacienda, el diseño y aplicación de un sistema de estímulos para la conservación y recuperación de ecosistemas de alta fragilidad y valor

endémico, como canje ecológico, planes de manejo de estas áreas, pago de servicios ambientales, medidas de compensación, entre otros, para retribuir los costos de oportunidad que afectan las comunidades asentadas en estas áreas.

Dentro de este primer objetivo general resulta especialmente importante para este trabajo el objetivo específico tendiente a solucionar los conflictos ambientales, de tenencia y ocupación de territorios de comunidades tradicionales y áreas protegidas, previendo como estrategia, la consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas a nivel nacional, regional y local.

Sobre este tema manifiesta que en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se procurará la adecuada representación de todas las regiones y ecosistemas existentes en el territorio nacional, de acuerdo con su importancia y estado de conservación. Prestando atención especial a las regiones Andina y Caribe, en las que se deben establecer nuevas áreas protegidas que garanticen la conservación de relictos de ecosistemas como los de bosque andino, subandino, seco, así como los situados en el valle medio del río Magdalena.

Para la ampliación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales, en concertación con



Bromelia. PNN Chingaza. Sector San José, Meta

las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, definirá las categorías de manejo del nivel local, incluyendo las que se encuentren en áreas urbanas y suburbanas. El Minambiente en concertación con las CAR y las entidades territoriales, reglamentará la constitución y manejo de las zonas amortiguadoras del sistema de áreas naturales protegidas del nivel nacional, regional y local, fortaleciendo procesos de descentralización. (Esta manifestación extiende la figura de las zonas amortiguadoras a todas las áreas protegidas incluso a las regionales y locales, cuando sólo están previstas expresamente por ley para las áreas del Sistema de Parques Nacionales).

El Minambiente en coordinación con el DNP y el Ministerio de Hacienda, promoverá el establecimiento de incentivos tributarios municipales, para la conservación de las reservas de la sociedad civil; y gestionará la incorporación de criterios ambientales en la distribución de los ingresos corrientes de la nación, para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Unidad de Parques y las CAR apoyarán la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal, para incorporar el saneamiento de las áreas, reubicación de ocupantes, incentivos para la conservación, integración de la comunidad en asuntos relacionados con el manejo del área, entre otros temas. El Minambiente, promoverá la ejecución de proyectos pilotos de captación de CO₂, en determinadas áreas del Sistema de Parques Nacionales o en sus zonas de amortiguación, entre las que se encuentran Tatamá, Munchique, Farallones y Puracé, entre otros. El Minambiente promoverá en coordinación con la Dirección general Marítima Portuaria - DIMAR, la descentralización en el manejo, conservación y desarrollo de las áreas de bajamar (playas, playones, estuarios, esteros, ciénagas,

arrecifes, bahías).

Para la consolidación de los territorios étnicos se dinamizarán los procesos de titulación, ampliación y saneamiento de estos territorios, y el Minambiente conjuntamente con los institutos de investigación, las CAR, y otras entidades competentes apoyarán los procesos de formulación de los planes de vida y de ordenamiento de los territorios de comunidades indígenas y negras.

- 2) Identificar y promover usos sostenibles del territorio y los recursos naturales en áreas rurales transformadas; en este objetivo se prevén acciones como que los ministerios de Ambiente y de Agricultura, orienten las investigaciones de sus institutos, al desarrollo de nuevas categorías de uso para humedales, que desestimen procesos de desecamiento de los mismos, con prioridad en la subregión de La Mojana, el departamento de Córdoba y la Ciénaga Grande de Santa Marta.
- 3) Promover procesos de crecimiento y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos para mejorar la calidad de vida de la población, con lo que se busca limitar y orientar el desarrollo de patrones de asentamientos insostenibles, en áreas de alto riesgo y ecosistemas estratégicos, entre otros temas, y finalmente,
- 4) Promover la recuperación, mantenimiento y uso sostenible de la oferta hídrica, como factor fundamental en la ocupación del territorio, para ello, el Ministerio conjuntamente con las CAR avanzará en los procesos de ordenamiento ambiental del Macizo Colombiano, Sierra Nevada de Santa Marta, Amazonia, entre otros; Las corporaciones y los municipios darán prioridad en sus planes y programas a la protección y recuperación de las zonas de nacimiento de agua, así como a los páramos, subpáramos, zonas de recarga de acuíferos y las cuencas y microcuencas que abastecen acueductos municipales y veredales; Las CAR delimitarán y establecerán las áreas fores-

tales protectoras en los nacimientos de fuentes de agua, rondas de los ríos, quebradas, arroyos, lagos o depósitos de agua; los municipios en sus planes de ordenamiento incluirán acciones de recuperación, restauración y reforestación, según el estado de afectación de las cuencas hidrográficas.

Adicionalmente, dentro de los instrumentos fiscales, económicos y financieros que contiene esta política, que se relacionan con el tema de las áreas protegidas, se dice que los propietarios de áreas estratégicas para el mantenimiento de bienes y servicios ambientales, deben ser objeto de estímulos económicos orientados a su conservación y/o recuperación, a través de incentivos que compensen su manejo sostenible (descuentos o exenciones en el impuesto predial, entre otros).

Para ello, el Minambiente conjuntamente con el DNP, promoverá reformas en el sistema tributario de las entidades territoriales que propicien el uso de instrumentos para la conservación de ecosistemas en predios privados. Con el Ministerio de Agricultura, se gestionará la adopción de incentivos que estimulen usos agropecuarios sostenibles en las áreas rurales; y con el Ministerio de Minas y Energía procederá en el mismo sentido, en relación con las actividades mineras y de construcción de infraestructura, respectivamente.

Complementariamente, se diseñarán instrumentos para desestimular usos inadecuados de la tierra.

g) Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.

Esta política parte de un enfoque ecosistémico, mediante el cual se promueve la conservación y uso sostenible de los recursos de modo equitativo, ayudando a lograr un equilibrio entre los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica, a saber: conservación, uso sostenible de los componentes de la

biodiversidad, y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. El enfoque por ecosistemas se basa en la aplicación de las metodologías científicas que se concentran en niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su ambiente. Reconoce que los seres humanos y su diversidad cultural constituyen un complemento de los ecosistemas.

Define zona costera e incluye los seis principales ecosistemas o unidades básicas del ordenamiento ambiental y desarrollo sostenible de las zonas costeras de la Nación, a saber: arrecifes coralinos; ecosistemas de manglar y bosques de transición; sistemas de playas y acantilados; estuarios, deltas y lagunas costeras; lechos de pastos marinos o praderas de fanerógamas; y fondos blandos sedimentarios de la plataforma continental. Discrimina entre zona costera continental e insular, y reconoce que el establecimiento de áreas protegidas ha sido un elemento clave para la conservación de la naturaleza, y que el instrumento fundamental de esta estrategia ha sido el Sistema de Parques Nacionales, que cuenta con once áreas de carácter costero y marino.



Soros de helecho. San Pedro de Iguaque, Boyacá



Flor de senecio (*Senecio elegans*) SFF de Iguaque, Boyacá

Sobre el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas dispone que en el país existen cerca de 34 categorías de áreas protegidas, cuya administración recae en las diferentes autoridades ambientales de carácter nacional, regional y local, pero que éstas no se encuentran suficientemente reglamentadas y por lo tanto su manejo ha sido limitado. Por ello a la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales se le encargó coordinar y dictar las políticas y directrices generales para la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que integre las diferentes categorías de manejo, y le dé mayor responsabilidad a los gobiernos regionales y locales para la declaración y administración de áreas protegidas, que permita complementar la representatividad ecosistémica, y que garantice la conectividad entre dichas áreas, a través del establecimiento de corredores biológicos, entre otras estrategias.

Define el SINAP como *“la integración de áreas protegidas que en una gama de categorías permita asumir metas de conservación, reconociendo la diversidad de modelos con los que se asume el territorio, contribuyendo a la solución de las problemáticas de diferente escala, y garantizando en todo caso su viabilidad en el ámbito regional.”*²² La misión del SINAP, es generar un proceso con interacciones entre actores institucionales y sociales en favor de la conservación, con el enfoque de representatividad y función social de la misma, y con base en la Política de Participación Social para la Conservación.

El objetivo general de esta Política es propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, que contribuya mediante su manejo integrado, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, al desarrollo de actividades productivas, y a la conservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros. Dentro de sus objetivos específicos está adoptar medidas de conservación, rehabilitación y/o restauración de tales ecosistemas y recursos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y la prestación de servicios ambientales.

Estos objetivos se desarrollan a través de múltiples estrategias, metas y acciones, sólo se mencionarán aquí algunas que se relacionan con el tema de las áreas protegidas. Así, el programa de sostenibilidad de la base natural que responde al objetivo referido, hace especial énfasis en el papel de las áreas protegidas como las reservas, santuarios y parques marinos y costeros, en el mejoramiento del turismo, el manejo de la pesca, y la conservación de áreas y especies críticas.

Como estrategia se prevé establecer programas para recuperar, rehabilitar y/o restaurar ecosistemas marinos y costeros, e incorporarlos como áreas de manejo especial dentro de los procesos de ordenamiento territorial. Esta estrategia de conservación y restauración se declara como un propósito nacional, con metas, objetivos, métodos y sitios determinados que deben afinarse en el contexto regional y subregional.

Otra estrategia de este objetivo, es diseñar y desarrollar programas de conservación de ecosistemas costeros y marinos y especies amenazadas y/o en vía de extinción, para asegurar su sostenibilidad. El programa de áreas marinas y costeras protegidas se propone establecer, en desarrollo de la política de consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Pro-

²² Ministerio del Medio Ambiente. *Sistema de Gestión Ambiental Municipal, Política de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras*, CD, Bogotá, 2002.

tegidas del país, un sistema de áreas protegidas de interés especial para el manejo marino y costero, que haga parte de ese Sistema. Reconoce que la legislación colombiana tiene un amplísimo número de categorías para el manejo de los recursos naturales, que pueden ser de mucha utilidad.

Adicionalmente recomienda usar el concepto de reserva de la biósfera de la UNESCO,²³ con el propósito de fortalecer un programa de reserva de biósfera en el país, para contribuir al uso sostenible de los recursos costeros, ya que esta categoría brinda las condiciones para que unas áreas costeras específicas, de alto valor estratégico, cumplan de manera armónica y balanceada funciones de desarrollo económico, ciencia y conservación.

La meta propuesta es establecer a escala nacional y regional, como parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Subsistema de Áreas Marinas Protegidas, como el principal instrumento de conservación y protección de áreas marino-costeras de particular importancia ecológica y socioeconómica. Entre las acciones para alcanzar esta meta se cuenta: el Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad de Parques, el Instituto de Investigaciones de Pacífico - IIAP y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras «José Benito Vives De Andreis» - INVEMAR, definirán conjuntamente los criterios ecológicos, económicos, jurídicos, socioculturales y político-administrativas que deben guiar el establecimiento de las áreas marinas protegidas del Caribe y del Pacífico colombianos, antes de finalizar el año 2002.

El Ministerio del Medio Ambiente, el INVEMAR, el IIA, la Unidad de Parques y las CAR costeras elaborarán una propuesta de zonificación de áreas marinas protegidas para el Caribe y Pacífico colombia-

nos, señalando un orden de prioridad que permita proteger en primera instancia los procesos ecológicos y socioeconómicos esenciales marinos y costeros, más amenazados, antes de finalizar el año 2004.

El Ministerio del Medio Ambiente, fortalecerá la administración, investigación, control y vigilancia de las áreas marino-costeras pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y las iniciativas en manejo de ecosistemas que se desarrollan actualmente para su protección. Así mismo, aprovechará las previsiones contenidas en la Ley 99/93, como por ejemplo, el concepto de reservas naturales de la sociedad civil, promoviendo su utilización en áreas identificadas como de interés especial y sujetas al régimen de la propiedad privada.

El Ministerio del Medio Ambiente, la Unidad de Parques y las CAR costeras impulsarán la utilización del instrumento de protección y manejo múltiple de reservas de la biósfera.

Por otra parte, dentro del programa de conservación de especies, esta política reconoce que la conservación de los recursos vivos marinos y costeros se puede lograr a través de la aplicación de métodos tanto *in situ* como *ex situ*. Entre los enfoques *in situ* incluye la protección jurídica de las especies marinas y costeras amenazadas; la preparación y aplicación de planes de ordenación y recuperación de especies, y el establecimiento de zonas protegidas para conservar determinadas especies y hábitats.

Finalmente, el programa de sostenibilidad ambiental sectorial, se dirige a promover la producción más limpia en los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental sobre los ecosistemas y recursos marinos y costeros, y a incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo

²³ *Ibidem*. Esta política señala que «La reserva de la biósfera es un área natural semiprotegida donde se pueden desarrollar actividades de uso múltiple. Es un área central protegida rodeada de zonas de amortiguación controladas para uso múltiple. Una reserva de este tipo ofrece un punto de vista más humanístico a la conservación de sistemas naturales; en este caso la fauna y a flora, no son consideradas como prioridad no menos importante que los seres humanos. Los seres humanos son considerados como un factor clave y positivo en el mantenimiento de la reserva, en retorno, las gentes aprenden a vivir en armonía entre su ambiente cultural y natural».

de infraestructura y en el crecimiento de los sectores de la economía, para promover su sostenibilidad. Este programa se divide en varios subprogramas entre los que está el de turismo, que reconoce la necesidad de orientar las actividades turísticas hacia los objetivos del desarrollo sostenible, asegurando que el turismo tanto dentro como fuera de áreas marinas y costeras protegidas, sea objeto de una ordenación adecuada y respetuosa de los valores naturales, sociales y culturales, generando al mismo tiempo alternativas de ingreso para las comunidades. Se encarga a la Unidad de Parques, de asesorar al Ministerio de Comercio y demás entidades competentes, para incluir dentro de la política del sector turismo, los instrumentos de fomento, promoción, vigilancia y manejo sostenible requeridos, para el desarrollo del turismo sostenible en el ámbito nacional.

h) Política de Humedales. Esta política parte también de un enfoque ecosistémico, que define como *“una estrategia para el manejo de la tierra, el agua, los recursos vivos y para mantener o restaurar los sistemas naturales, sus funciones y valores de tal manera que se promueva la conservación y el uso sostenible de una forma justa y equitativa, a través de la integración de los factores ecológicos, económicos y sociales dentro de un marco geográfico definido principalmente por límites ecológicos (Convención de Diversidad Biológica).”*²⁴

Esa gestión ecosistémica, implica reconocer la integración que existe entre la naturaleza y la cultura, reconociendo a los seres humanos como parte integrante de los ecosistemas. El objetivo general de la política es *“propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país.”*²⁵

Lo objetivos específicos se resumen en integrar los humedales a los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, y promover la asignación de un valor real a estos ecosistemas en los procesos de planificación económica; fomentar la conservación, uso sostenible y rehabilitación de los humedales del país, y fortalecer procesos de concienciación y sensibilización respecto a la conservación y uso sostenible de humedales. La política distingue tres estrategias, a saber: manejo y uso sostenible; conservación y recuperación; y concientización y sensibilización.

La estrategia de manejo y uso sostenible tiene entre sus metas incluir criterios ambientales sobre los humedales en procesos de planificación de uso de la tierra, de los recursos naturales y de ordenamiento del territorio, integrando la conservación y uso de los humedales en los planes de desarrollo municipal y departamental, en los



Vegetación, humedal de La Conejera

²⁴ Ministerio del Medio Ambiente. *Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia*, edición Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, julio de 2002.

²⁵ *Ibidem*.

planes de gestión ambiental regional de las CAR, y en los planes de expansión sectorial. Otra meta es elaborar planes de manejo para humedales con el fin de garantizar el mantenimiento de sus características ecológicas y la oferta de bienes y servicios ambientales, mediante la zonificación de humedales, clasificación de estos de acuerdo al interés nacional, regional y local, y la formulación de planes de manejo participativos para humedales, con base en las metodologías Ramsar.

La estrategia de conservación y recuperación busca restringir futuras pérdidas ecológicas, mantener los humedales existentes y recuperar los afectados. Entre sus líneas programáticas se promueve la conservación de humedales mediante el establecimiento de áreas protegidas. Se establece como uso principal de los humedales, el de protección, por lo que debe gestionarse su declaración bajo categorías de manejo apropiadas de acuerdo con sus potencialidades y características particulares. La introducción y trasplante de especies son factores que atentan contra el manejo y conservación de estos ecosistemas causando extinción de las especies nativas por competencia de recursos, predación, transferencia de patógenos, hibridación y alteración de hábitats.

Como metas se prevé diseñar y desarrollar programas de conservación de humedales y especies amenazadas y/o en vía de extinción, para asegurar su sostenibilidad, mediante la identificación de sitios de importancia nacional, regional y local para ser declarados bajo categorías de manejo de acuerdo con sus características ecológicas y socioeconómicas; puesta en marcha de los respectivos planes de manejo; aplicación de medidas legales y técnicas para conservar los humedales incluidos en la lista; identificación de sitios Ramsar que cumplan con los criterios de importancia



Pollo de agua *Fulica americana*, Humedal de La conejera

internacional y gestión para incluirlos en la lista de Humedales de Interés Nacional de la convención Ramsar; formulación de planes de ecoturismo en los humedales; identificación de especies amenazadas o en peligro de extinción en los humedales y planes de recuperación de sus poblaciones, entre otras.

En la estrategia de rehabilitación y restauración de humedales degradados, se considera el establecimiento de programas regionales para recuperar, rehabilitar y/o restaurar humedales e incorporarlos como áreas de manejo especial dentro de los procesos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.

i) **Gestión Ambiental para la Fauna Silvestre en Colombia.** Contiene las líneas de acción estratégicas que permitirán a corto, mediano y largo plazo reorientar y ajustar la gestión ambiental para la conservación, investigación, valoración, uso, y manejo de la fauna silvestre acuática y terrestre, a la realidad social y económica actual del país. Tiene como objetivo general producir las condiciones necesarias para el uso y aprovechamiento de la fauna silvestre, como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socioeconómica para el país, garantizando la sostenibilidad y permanencia de las poblaciones naturales y de los ecosistemas de los cuales hacen parte. Prevé cuatro estrategias complementarias y paralelas para su puesta en marcha, a saber: uso sostenible del recurso; recuperación y manejo de poblaciones silvestres, fortalecimiento de los instrumentos de apoyo y modernización de la gestión.

La estrategia de recuperación y manejo de poblaciones silvestres manifiesta que la conservación de las especies de fauna debe concebirse como un instrumento determinante para el manejo de hábitats, y de los sistemas naturales. Por consiguiente, se tendrán en cuenta los elementos que desde el punto de vista biológico, económico y sociocultural garanticen la conservación y uso sostenible de las poblaciones silvestres, minimizando los factores que amenazan el recurso.

A partir la distribución de las especies y de los factores y procesos que las afectan, el Ministerio del Medio Ambiente con el apoyo de los institutos de investigación, las CAR y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, definirán los criterios generales para el establecimiento y manejo de áreas destinadas a la extracción, repoblación, protección y manejo de fauna silvestre, tanto bajo administración gubernamental, como de la sociedad civil. Las CAR y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos asumirán la responsabilidad en el establecimiento y manejo de dichas áreas.

Los criterios definidos deber integrarse por las CAR, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y las entidades territoriales, a los planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel departamental y municipal, así como a la zonificación, ordenamiento y regulación de resguardos indígenas y de las áreas objeto de la Ley 70/93 y de la Ley 160/94.

El Ministerio, a través de la Unidad de Parques Nacionales y en coordinación con las CAR, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los institutos de investigación, adelantarán acciones que garanticen el equilibrio de las comunidades biológicas e involucren la participación activa de la población local y/o de los sectores comprometidos, mediante la identificación de áreas de conservación estratégica y corredores biológicos, y la implementación de planes de manejo en dichas áreas.

2 MARCO JURÍDICO RELACIONADO CON LAS CATEGORÍAS REGIONALES DE ÁREAS PROTEGIDAS

2.1. Marco constitucional

Antes de entrar en el tema de las categorías propiamente dicho, se presenta brevemente el marco constitucional, ya que la Constitución de 1991 ha sido calificada como una «Constitución ecológica»,²⁶ en razón de que consagró una amplia serie de derechos y deberes ambientales de rango constitucional, y de que incluyó a lo largo de todo su texto, múltiples disposiciones relacionadas con el ambiente y los recursos naturales del país, bien sea como obligaciones; como elementos integrantes del modelo de desarrollo económico del Estado (Plan Nacional de Desarrollo e intervención del Estado en la economía), o como limitante de ciertos derechos económicos (propiedad, empresa), elevando su regulación a jerarquía constitucional.²⁷ En este sentido, la protección del medio ambiente es un principio que irradia a todo el ordenamiento jurídico, ya que es obligación del Estado y de los particulares, proteger las riquezas naturales del país. Por lo anterior, todo análisis jurídico sobre temas ambientales debe partir de este marco de acción que señala la Carta.

Dentro de los deberes ambientales a cargo del Estado, sobresalen para efectos de este trabajo, el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines (art. 79). El Estado además debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible,²⁸ su conservación, restauración o sustitución (art. 80); regular el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional (art. 81). El Estado también debe preve-

nir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (artículo 80), cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos (art. 80), y garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano (art. 79).

La Constitución también consagró obligaciones compartidas entre el Estado y los particulares como la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8), y obligaciones a cargo de las personas como la de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (art. 95 # 8).

Estos deberes implican un compromiso muy amplio del Estado en materia ambiental, que no compete únicamente a las entidades especializadas a quienes se ha encomendado la protección y manejo de los recursos naturales del país, sino que debe ser asumido por todas las autoridades públicas y por las entidades territoriales de conformidad con el reparto constitucional y legal de competencias, puesto que su cumplimiento efectivo, exige una acción integrada y coordinada del Estado considerado en su conjunto.

Para clarificar el contenido y alcance de la palabra Estado en la Constitución y diferenciarla del término Nación, la Corte ha manifestado que por regla general, la normatividad ha reservado la palabra nación, para hacer referencia a las autoridades centrales y distinguirlas de las descentralizadas. Así, la Constitución de 1991,

²⁶ La Corte Constitucional misma le dio a la Carta de 1991 el calificativo de ecológica, sobre el particular se pueden consultar las sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996, C-535 de 1996 y C-126 de 1998, entre otras.

²⁷ Amaya Navas, Oscar Darío. *La Constitución Ecológica de Colombia*, Universidad Externado de Colombia, pág. 145, Bogotá, 2002.

²⁸ La Corte Constitucional ha sostenido que constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible tiene amplias consecuencias jurídicas, pues implica que ciertos conceptos jurídicos, sociales y económicos, aceptados antes de la Carta del 91, pierden legitimidad por desconocer los mandatos superiores o porque actualmente carecen de respaldo. Esto sucede por ejemplo, con el concepto de que la colonización podía ser predatoria, ya que este proceso actualmente es inaceptable porque contradice los principios ecológicos de la Carta, por lo que hoy en Colombia, sólo es legítima una colonización compatible con la preservación del ambiente y el desarrollo sostenible. Sobre el particular se puede consultar la sentencia C-058 de 1994.



Laguna del páramo SFF Iguaque, Boyacá

utiliza la palabra nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado se refiere en general al conjunto de todas las autoridades públicas, es decir, designa al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o en los otros niveles territoriales. Sin embargo, esta regla general no impide que en determinados casos la Carta asimile, en un precepto específico, las palabras estado y nación, denominando como estatal a una competencia que en realidad es nacional. Pero como en principio, la Constitución reserva la palabra estado para hablar del conjunto de autoridades públicas, debe demostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada sinónimo de nación.²⁹

Esos deberes ambientales a cargo del Estado, han sido desarrollados por distintas

normas que han otorgado diferentes funciones a las instituciones en materia ambiental, que parten de un reparto de competencias que no otorga la exclusividad del manejo ambiental a ninguna entidad, sino que conjuga los diferentes órdenes y niveles del Estado, para que todos concurren en el propósito de proteger, conservar, restaurar y mejorar el ambiente.

La jurisprudencia se ha referido al tema entendiéndose que la Constitución dispone que la protección del ambiente y de los recursos naturales corresponde en primer lugar al Estado en general, aunque reconoce competencias en el tema a las entidades territoriales³⁰. Existen varias disposiciones constitucionales *“que plantean una forma unitaria y nacional de regulación del ambiente, como son los artículos 79 inciso 2°, 80, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334, y 366 (...)”*

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

³⁰ De conformidad con el artículo 286 de la Constitución son entidades territoriales, los departamentos, distritos, municipios. La Ley también les puede dar este carácter a los territorios indígenas, regiones y provincias cuando se conformen.

(...) *Este primer lugar o competencia prevalente que corresponde al Estado central en el manejo y protección de la ecología, obedece a consideraciones que tocan con el carácter global e integrado que hoy en día se le reconoce a lo ambiental. Ello impone que lo concerniente a tal manejo y conservación de los recursos naturales, se lleve a cabo desde la perspectiva de una política estatal de alcance nacional, y no fragmentada en políticas de tipo regional o local que puedan resultar contradictorias o desarticuladas, con el riesgo que ello implica en asunto tan delicado y trascendente.*

Debido entonces a que el ambiente es un concepto que supera cualquier límite político - territorial, el Constituyente ha impuesto al Estado la obligación de llevar a cabo la planificación y fijación de políticas para su protección, que tengan un carácter general o nacional; incluso, le ha asignado el deber de cooperar con la política ambiental de las naciones vecinas, que comparten con la nuestra diversos ecosistemas.

*Todo lo anterior no obsta para que las entidades territoriales tengan una importante participación, en lo relativo a la protección y preservación del ambiente, prevista en la misma Constitución. La jurisprudencia ha reconocido que el asunto de la regulación del ambiente es un tema en el que concurren las competencias nacional, departamental y municipal. También ha sostenido que, en esta materia, hay temas de interés nacional y otros meramente locales.*³¹

Con fundamento en lo anterior, la Corte en la sentencia citada concluye que en esta materia concurren competencias de distintos niveles y que la armonización de esas competencias se logra por la aplicación del principio de rigor subsidiario, y que a través de las corporaciones autónomas regiona-

les, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales, que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y por ello, involucran ámbitos geográficos de más de un municipio o departamento. Las CAR no son entidades territoriales, sino que responden al concepto de descentralización por servicios, que ejercen competencias que emanan de las potestades del Estado central (son una forma de gestión de las facultades estatales en materia ambiental).³²

De esta forma «el sistema constitucional de protección del medio ambiente tiene dos características orgánicas principales. En primer lugar, tiene un diseño abierto funcionalmente, lo cual permite la concurrencia de competencias entre la Nación, las Corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales, y las autoridades indígenas. En segundo lugar, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado colombiano, y una característica importante del bien jurídico objeto de protección (interdependencia de los ecosistemas), califican la protección del medio ambiente como un asunto de interés nacional. En esa medida, la responsabilidad por su protección está en cabeza de las autoridades nacionales. Sin embargo, también a las entidades regionales y territoriales les corresponde un papel importante en el sistema de protección del ambiente. Por lo tanto, es necesario indagar cuáles son los criterios constitucionales de distribución de competencias en materia ambiental.»³³

Así la Constitución parte de una asignación de competencias en distintos niveles y órdenes, que cumplen funciones complementarias y que exigen actuaciones armónicas, lo que tiene gran importancia en la conformación de los sistemas de áreas protegidas y en la definición de las categorías de manejo del país, dentro de las cuales existen categorías nacionales, regionales, locales y privadas, pero que deben sumar todas a

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-596 de 1998, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

³² *Ibidem*.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

los propósitos de protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales, desde su propio ámbito. Por ejemplo, el deber constitucional del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, previsto en el artículo 79 de la Carta, no se puede cumplir cabalmente, sólo desde la acción local, su efectividad exige la concurrencia de actuaciones nacionales y de entidades como las CAR, que ejercen funciones que derivan de las potestades del Estado central y que superan los límites locales.

Además del Estado, los particulares también quedan comprometidos a participar en la preservación y manejo de los recursos naturales renovables y a velar por la conservación del ambiente sano. En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que la protección del ambiente, compete en primer lugar al Estado, aunque para ello debe contar con la participación de los ciudadanos que tienen también obligaciones constitucionales.

El cumplimiento del deber general de protección del ambiente, se logra principalmente a través de dos formas: por un lado, la planeación y fijación de políticas estatales, y por el otro, la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas, y el ejercicio de las acciones judiciales existentes para garantizar la protección del ambiente, estas acciones pueden ser adelantadas por el Estado o por los ciudadanos.³⁴

Adicionalmente, la Corte³⁵ ha entendido que del artículo 79 de la Carta se derivan cinco hipótesis normativas diferentes con distintos alcances: el derecho fundamental abstracto a gozar de un ambiente sano; el derecho a participar de las decisiones que afecten el ambiente, al que la misma Corte le ha reconocido también carácter de fundamental; el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente; el deber de fomentar la educación en esta materia, que tiene calidad prescricional, y la obligación de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Así, en el citado artículo se evidencian, por una parte, unos derechos y deberes ligados al concepto abstracto de ambiente y, por otra, una obligación restringida a áreas de especial importancia ecológica. De ello surge una distinción entre el deber general de protección del ambiente que obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a realizar un desarrollo económico y social armónico con el ambiente, del deber específico de conservar las áreas de especial importancia ecológica, del cual la Corte ha sostenido que se derivan consecuencias que imponen la obligación de preservar ciertos ecosistemas, cuya intangibilidad se debe procurar. Por ello, en estas áreas únicamente son admisibles usos compatibles con la conservación y está proscrita su explotación.

Estas manifestaciones de la Corte Constitucional, deben entenderse e interpretarse de conformidad con la legislación aplicable a esas áreas de especial importancia ecológica, ya que es la normatividad vigente la que determina la posibilidad de hacer un uso más o menos intenso de cada área en concreto (ej: humedales, áreas del Sistema de Parques Nacionales, etc.).

De esta forma, las áreas de especial importancia ecológica, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del ambiente. Para la Corte esa protección tiene importantes consecuencias normativas, ya que por una parte, se convierte en principio interpretativo obligatorio frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas, y por la otra, otorga a las personas el derecho a disfrutar pasivamente de esas áreas, así como a que su integridad no se menoscabe.

Es importante mencionar aquí que ese concepto de "áreas de especial importancia ecológica" al que se refiere la Constitución no está definido, ni existe como tal en la legislación ambiental, por lo que es necesario llenarlo de contenido a través de la

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1994, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-666 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynet

normatividad, la doctrina y la jurisprudencia. La expresión no alude por sí a una categoría de manejo concreta, sino que resalta la relevancia de ciertas áreas, dentro de las cuales parece obvio pensar que se incluyen todas las áreas protegidas del país,³⁶ pero no sólo estas áreas formalmente declaradas estarían contenidas en el concepto mencionado, ya que la Corte ha dado tal calidad a ciertos ecosistemas sin que hagan parte de categorías de protección concretas, sino simplemente por tratarse de ecosistemas que por su importancia y valores merecen especial protección, como los humedales.

Sobre el particular, la Corte³⁷ señaló que la importancia ecológica está precedida de estudios técnicos, y que al tiempo, normativamente se debe establecer qué áreas pueden calificarse con tal calidad y la manera de delimitarlas. Es decir, que los criterios técnicos, se utilizan para identificar áreas de importancia ecológica, a fin de que el sistema jurídico los reconozca como tal. En la misma sentencia, expresamente calificó a los humedales, dentro de ese concepto, entendiendo que esa calidad la derivan de la adhesión de Colombia a la Convención Ramsar, así como de la jurisprudencia de esa Corporación y del Consejo de Estado, que ha reconocido la especial importancia de estos ecosistemas.

Igualmente, se podría pensar que esta calidad se puede hacer extensiva a otros ecosistemas también muy valiosos desde el punto de vista ambiental y de los servicios que prestan, como los páramos, manglares, el paisaje, entre otros, respecto a los cuales la normatividad determina que se deben proteger especialmente. Específicamente, el Decreto 1729 de 2002 dispone que la ordenación de cuencas se hará teniendo en cuenta, entre otras cosas, el carácter especial de protección de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y

zonas de recarga de acuíferos, por ser considerados “áreas de especial importancia ecológica” para la conservación y recuperación de los recursos naturales, usando de este forma la expresión constitucional. Por su parte, la Ley 99 al atribuir competencias al Ministerio señala que le corresponde velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia “ecosistémica” cambiando la expresión constitucional. (art. 5 num. 19).

Incluir las áreas protegidas y los ecosistemas a los que la ley les ha conferido una especial protección dentro del concepto de áreas de especial importancia ecológica, implica pues que deben someterse a un régimen de conservación más estricto, que en éstas sólo son admisibles usos compatibles con su conservación y que les son aplicables las consecuencias normativas arriba descritas. Sin embargo, para hacer efectivas en la práctica estas consecuencias, hay



Bosque SFF de Iguaque, Boyacá

³⁶ La Corte Constitucional, en sentencia C-649 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell, incluye los parques nacionales dentro de este concepto al establecer que con respecto a los parques nacionales las limitaciones de inalienables, imprescriptibles e inembargables dadas por el artículo 63 C.P. deben interpretarse en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el constituyente con el propósito de que las áreas alineadas o delimitadas como tales, dada su **especial importancia ecológica**, se mantengan incólumes e intangibles.

³⁷ *Ibidem*

que acudir a la legislación que regula cada una de esas categorías de áreas protegidas o de esos ecosistemas, ya que ésta es la que en últimas va a definir concretamente hasta dónde se pueden llevar dichas consecuencias y dentro de qué parámetros.

Adicionalmente, la Constitución de 1991 dispuso que los bienes de uso público, los parques nacionales, los territorios colectivos de los grupos étnicos, entre otros, son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 63).

La condición de inalienables, significa que no se pueden negociar, ni enajenar a ningún título (compraventa, donación, permuta, cesión, etc.), esto porque se encuentran fuera del comercio y por ello no es posible admitir actos jurídicos que impliquen título translaticio de dominio. De manera general, el artículo 1521 del Código Civil señala que hay objeto ilícito en la enajenación de las cosas que no están en el comercio.

Inembargables hace relación a que no pueden ser objeto de medida cautelar como embargo y secuestro, ya que éstas buscan sacar un bien del comercio, y estos bienes por su naturaleza ya lo están. Tampoco pueden sufrir apremios, ni gravámenes como los hipotecarios.

Imprescriptibles, quiere decir que no se pueden adquirir por prescripción. El Código Civil expresaba que los bienes de uso público no prescribían en ningún caso (art. 2519 C.C.). La prescripción es uno de los modos previstos en dicho Código para

adquirir el dominio de las cosas. En términos generales, la legislación civil establece que para ganar, mediante el modo de la prescripción, el dominio de una cosa o bien, el interesado debe demostrar que ha poseído dicho bien con ánimo de señor y dueño, por un período de tiempo determinado en la Ley. La prescripción puede ser ordinaria o extraordinaria. La ordinaria se configura cuando además de los requisitos mencionados, se demuestra la existencia de justo título y buena fe.³⁸

La Carta también incluyó el aspecto ambiental como un componente central del Plan Nacional de Desarrollo, ordenando al gobierno señalar objetivos, estrategias, programas y metas ambientales para el período de gobierno, con lo que se pretende dar integralidad a los temas económicos, ambientales y sociales (art. 339). Otras disposiciones constitucionales relevantes para el tema de este escrito, son el artículo 58 que establece que la propiedad es una función social a la cual le es inherente una función ecológica; el artículo 333 que consagra que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, pero que la Ley podrá limitar el alcance de la libertad económica, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación; el artículo 334 que establece la posibilidad de que el Estado, por intermedio de la Ley, intervenga en el aprovechamiento de los recursos naturales y en los usos del suelo, con el fin de lograr la preservación del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

2.2 Principales categorías regionales de áreas protegidas

2.2.1. Reservas de recursos naturales renovables

Antes de revisar las categorías de manejo, se van a explicar los alcances de una facultad genérica prevista en el Código de Recursos Naturales Renovables –CRNR-

(Decreto - Ley 2811 de 1974), que en su artículo 47 consagra la posibilidad de declarar reservada una porción o la totalidad de los recursos naturales renovables

³⁸ Mediante Ley 791 de 2002 se redujeron los términos de la prescripción en materia civil.

de una región, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público; cuando se deban adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos directamente.

El artículo se refiere tanto a la reserva de recursos naturales renovables individualmente considerados, como a la totalidad de los recursos de una región, para los fines mencionados, como puede ser por ejemplo, el agua para prestar un servicio público, los bosques si el Estado los va a aprovechar directamente, o una zona para someterla a programas de restauración, conservación o preservación de la fauna y de su hábitat.

Lo que caracteriza este tipo de reservas es el destino que se le va a dar al recurso o a la zona reservada (cualquiera de los tres previstos en el artículo), y el efecto práctico de la declaración, que es que los recursos afectados por ella, quedan excluidos de concesión o autorización de uso a particulares, mientras la reserva esté vigente. Es decir, que no procede el otorgamiento de ninguno de los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales en la zona reservada, porque aunque el artículo sólo excluye expresamente dos de esos modos previstos en el Código, (la concesión y la autorización), se entiende que el espíritu del artículo es limitar el aprovechamiento de todos los modos (también los permisos y la asociación), salvo el uso por ministerio de la ley.³⁹



Sector río La Playa. PNN Chingaza, Cundinamarca

³⁹ Por pertenecer a la Nación, los particulares pueden adquirir el derecho a usar los recursos naturales de dominio público mediante los modos previstos en el Código, a saber: ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación. La autorización es el modo que se usa para permitir el aprovechamiento de recursos sobre los que excepcionalmente la legislación reconoce propiedad privada. A través de estos modos, el Estado regula y condiciona el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, otorgando al interesado que reúna los requisitos exigidos, la posibilidad de aprovecharlos y usarlos, pero sin conferirle el derecho de dominio sobre ellos. El uso por ministerio de la ley, es el derecho que tienen todos los habitantes del territorio nacional, de usar gratuitamente, sin exclusividad y sin necesidad de permiso, los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales domésticos, cuando con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros.

El permiso se concede para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público. El término de los permisos no puede exceder de 10 años. Los permisos que se otorguen por un término inferior, pueden prorrogarse siempre y cuando no se sobrepase el máximo de 10 años. La duración del permiso se fija con base en la naturaleza del recurso, su disponibilidad, la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación, y la cuantía y clase de las inversiones a realizar. Sobre las concesiones, el Código establece que se otorgarán en los casos expresamente previstos en la ley, no señala un término máximo, pero determina unos parámetros que se deben tener en cuenta por la autoridad para fijar la duración de la concesión, a saber: la naturaleza y duración de la actividad económica para cuyo ejercicio se otorga, y la consideración de que el concesionario disponga del recurso por un tiempo suficiente para que el respectivo aprovechamiento resulte económicamente rentable y socialmente benéfico.

Así lo entiende el artículo 52 del Código que agrega que los particulares pueden solicitar el uso de cualquier recurso natural renovable de dominio público, salvo excepciones legales o cuando se encuentra reservado para un fin especial, como los previstos en el artículo 47.

Como se dijo, la declaración de este tipo de reservas se puede hacer para adelantar programas de restauración, conservación y preservación de cualquier clase de recurso natural renovable o del ambiente en general, por ejemplo, podría usarse para reservar las zonas donde se están adelantando programas de restauración ecológica en virtud del Plan Verde (explicado en el marco de política de este escrito), sin que se declare ningún área protegida en concreto, simplemente como una acción administrativa orientada a limitar el otorgamiento de aprovechamiento de recursos en la zona delimitada y reservada.

La Corte Constitucional,⁴⁰ señaló que la facultad de hacer reservas para el manejo, conservación o restauración de los recursos naturales renovables, para satisfacer necesidades de interés público y social, se deriva de la titularidad del Estado sobre tales recursos, y aunque la Carta no se refiere expresamente a las reservas de recursos naturales, éstas tienen fundamento constitucional en los artículos 8, 63, 79 y 80 incisos 1 y 2, los que fueron explicados en el marco constitucional de este escrito. Así, la creación de reservas tiene fundamento en la Constitución, dado que éstas constituyen mecanismos para el manejo, protección, preservación y restauración de los recursos naturales renovables. El derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, es un cometido estatal que se cumple a través de la acción legislativa y administrativa. En el tema de las reservas, le corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir o sustraer dichas reservas, y a la administración, la potestad, que se origina en la habilitación que le hace el le-

gislador, para constituir reservas, modificarlas o sustraerlas.

En la misma sentencia, esta Corporación entiende que la creación de reservas no responde a un criterio unívoco, ya que pueden existir reservas sobre ciertos recursos naturales como flora, fauna, agua, etc., o relacionadas con determinadas áreas del territorio que están destinadas a garantizar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras categorías. Por lo anterior, la Corte entiende que la noción de reserva es un género dentro del cual caben muchas especies.

De esta forma, las reservas del artículo 47 del Código no responden a ninguna categoría de manejo concreta, sino que otorga a las autoridades una habilitación amplia para crear esas reservas de recursos naturales, como una actividad administrativa que la autoridad de considerarlo necesario, puede concretar con alguna de las categorías de manejo existentes en la legislación nacional.

Este artículo puede utilizarse como sustento del acto administrativo mediante el cual se declara un área protegida concreta (al citar las facultades para expedirlo y en los considerandos), y también este tipo de reservas se pueden usar temporalmente para delimitar una zona, mientras se realizan los estudios técnicos y jurídicos que van a permitirle a la autoridad escoger la categoría concreta que corresponde a la situación ambiental, económica y social de la zona a reservar, mientras se realiza el proceso de declaratoria y se formula el plan de manejo del área correspondiente que es el que va a definir, en particular, las posibilidades de uso de la zona.

Este artículo se encuentra en concordancia con el artículo 45 literal b) del mismo Código, que consagra las reglas a las que se debe someter la actividad administrati-

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

va en relación con el manejo de los recursos naturales renovables. El literal b) manifiesta que se debe mantener una reserva de recursos acordes con las necesidades del país y que para ello se pueden hacer reservas del aprovechamiento de esos recursos, tanto de propiedad nacional como privada, y puede racionalizarse o prohibirse temporalmente su consumo interno o su exportación. La finalidad de la reserva se relaciona con la limitación al aprovechamiento del recurso para consumo, de manera que el énfasis o el propósito no es la conservación de un ecosistema en sí mismo (aunque la reserva pueda producir ese efecto indirectamente), sino que se realiza para evitar su agotamiento y garantizar en el futuro la satisfacción de las necesidades directas de los habitantes del país.

Igualmente, los dos artículos citados se complementan con la previsión del artículo 48 que dispone que al determinar prioridades para el aprovechamiento de los recursos naturales se debe tener en cuenta entre otras cosas, la conveniencia de la preservación ambiental y la necesidad de mantener suficientes reservas de recursos cuya escasez sea o pueda ser en el futuro crítica.

Por ejemplo, específicamente la legislación de aguas se refiere a las reservas y agotamiento de ese recurso en el Decreto 1541 de 1978, al establecer que la autoridad puede declarar reservas de aguas, entendiendo por éstas, la prohibición de otorgar permiso o concesión para usar determinadas corrientes o depósitos de agua de dominio público o partes de éstos, y la prohibición de otorgar permiso o concesión para determinados usos de corrientes, depósitos de aguas, o de sus lechos o cauces.

El texto citado alude a dos situaciones diferentes, la primera se refiere a la exclusión de aprovechamiento de la respectiva corriente o depósito o de una sección de ésta, para cualquier uso. La segunda opción se refiere a prohibir ciertos usos en algunas corrientes o depósitos, como puede ser por ejemplo, el uso industrial, el recreativo o la

extracción de materiales de arrastre de su lecho, pero sin que la fuente quede excluida de la posibilidad de otros usos como pueden ser el consumo humano o el uso agrícola.

Entre los fines para los que pueden ser declaradas estas reservas de agua, el decreto considera, que pueden darse para prestar un servicio público; para adelantar programas de restauración, conservación o preservación de la calidad y caudal de las aguas, o de sus cauces, lechos, playas o del ambiente de que forman parte; para mantener disponibilidad de agua acorde con las necesidades del país, y para establecer áreas de manejo especial, entre otros fines.

Igualmente, la legislación de fauna hace referencia a estas reservas, cuando el Decreto 1608 de 1978 en su artículo 172 dispone que la entidad administrativa puede declarar reservado el recurso en un área determinada, conforme al artículo 47 del Código, para adelantar programas de restauración, conservación y preservación de la fauna silvestre, en cuyo caso no se permitirá el ejercicio de la caza por particulares.

De esta forma se concluye que la reserva de recursos no constituye en sí misma una categoría de manejo de área protegida, sino que se trata de una estrategia administrativa específicamente dirigida a limitar el aprovechamiento del recurso respectivo, que puede darse para atender distintos fines, uno de los cuales puede ser para conservación, el que se podría llegar a concretar, si la autoridad lo estima necesario, con una declaración posterior de área protegida bajo alguna de las categorías legales previstas en la legislación.

Aunque la Ley 99 al otorgar competencias no se refiere expresamente a este artículo, se estima que una interpretación sistemática de la Ley 99 lleva a considerar que este tipo de reservas le corresponde realizarlas a las Corporaciones,

que son las entidades ejecutoras por excelencia del SINA y máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, y a las que tienen la competencia legal de otorgar los permisos, concesiones, licencias, etc., (salvo las excepciones taxativamente señaladas en la Ley 99 en cabeza del Ministerio para el otorgamiento de licencias ambientales), para regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de su jurisdicción, que es lo que directamente limita este tipo de reserva.

Así, el artículo 31 numerales 2, 9, 12, 14, entre otros, le confieren a las CAR las competencias para regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales mediante el otorgamiento de los diversos modos de adquirir el derecho a usar tales recursos, funciones dentro de las cuales

se debe entender incluida, la facultad de restringir, negar o prohibir dichos usos, lo que se puede hacer, entre otras formas, mediante la creación de estas reservas cuya consecuencia es precisamente que los recursos afectados por ella, quedan excluidos de concesión o autorización de uso a particulares, mientras la reserva esté vigente.

En el evento de que se estime que la reserva realizada con el fin de conservar los recursos naturales de una zona, debe elevarse a la declaración de una categoría de manejo de las previstas en la legislación nacional, la competencia para la creación de la categoría escogida, debe hacerse de conformidad con el reparto de competencias vigente en la materia.

2.2.2. Áreas de manejo especial

Dentro de las reglas a las que se somete la actividad administrativa respecto al manejo de los recursos naturales, se prevé que se zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial para el desarrollo de la política ambiental (art. 45 lit. e, CRNR).

El Código de Recursos Naturales Renovables incluye dentro de la denominación genérica "áreas de manejo especial", aquellas que se delimitan para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 308). La



Vegetación páramo de Boyacá

expresión implica la existencia de límites, los cuales deben ser ubicados cartográficamente, lo que es una característica de todas las áreas protegidas, que deben estar delimitadas y alinderadas de manera precisa, pues es dentro de ese espacio reservado que se van a adoptar las especiales medidas de conservación y manejo propias de cada categoría. Por otra parte, el artículo citado señala tres fines para los cuales se delimita la zona: administración, manejo y protección.

La expresión "área de manejo especial" es una denominación marco que utiliza el Código, para reunir en ella cinco posibilidades de protección que se puede brindar a una especie o a un ecosistema, a saber:

- a) Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales ⁴¹
- b) Distrito de Manejo Integrado
- c) Área de Recreación
- d) Cuenca en ordenación
- e) Distrito de conservación de suelos

Aunque algunos técnicos sostengan que dentro de esa definición amplia dada por el Código, sobre lo que son las áreas de manejo especial, se pueden incluir todas las áreas protegidas existentes en el país, es claro que formal y estrictamente sólo hacen parte de esa expresión las cinco categorías que expresa y taxativamente incluye el Código dentro del Libro 2 parte VI, Título II artículos 308 a 336. De manera tal que cuando la legislación hace referencia a áreas de manejo especial para atribuir competencia o para otros propósitos, se debe entender que es a esas cinco clases a las que se hace mención, y no a otras figuras de protección contenidas en otras partes del Código o en otras normas diferentes.

De esta manera, jurídicamente la expresión área de manejo especial sólo alude a las cinco categorías referidas, se restringe a ellas, por lo cual cuando se quiera hacer referencia al conjunto total de categorías de protección existentes en la legislación nacional, no se debe utilizar esa expresión. En su lugar, se puede acudir a la denominación "áreas protegidas" que como se dijo, se encuentra definida en la Convención de Biodiversidad, ratificada por el país, mediante Ley 165 de 1994. Así, la expresión más amplia y comprehensiva que contiene todas las modalidades de protección es "área protegida", dentro de la cual se ubican las áreas de manejo especial y todas las otras categorías legales.

La creación de todas las áreas de manejo especial mencionadas, debe responder a objetivos determinados y se debe basar en estudios ecológicos y económico-sociales. Como se evidencia, la legislación exige que previamente a la declaración de la zona, se tenga claro el fin perseguido con ésta, y se realicen los diferentes diagnósticos del área, ya que la confrontación entre las condiciones ambientales, económicas y sociales del área ha reservar y el abanico de categorías legales de protección, va a permitir escoger la que más se ajusta a los propósitos de conservación perseguidos y la que más se adecúa a las particulares circunstancias de la zona.

La declaración de una zona como área de manejo especial propiamente dicha no es adecuada porque ésta es una denominación genérica y marco que no tiene régimen aplicable por sí misma, se requiere de manera precisa bajo cuál o cuáles de las cinco clases arriba mencionadas se hace

⁴¹ El Sistema de Parques Nacionales Naturales, es la modalidad de protección más estricta de la legislación nacional. Según el artículo 327 del Código, se denomina Sistema de Parques Nacionales, «el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.» Esas categorías que integran el Sistema de Parques de acuerdo con el artículo 329 son: Parque nacional natural, Reserva natural, Área natural única, Santuario de fauna, Santuario de flora y Vía parque. Por tratarse de una categoría de manejo del orden nacional, simplemente se menciona aquí como parte de las áreas de manejo especial, pero no es materia de este estudio. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la Ley 99 dispone que es función de las CAR, administrar, bajo la tutela del Ministerio las áreas del Sistema de Parques que éste les delegue. Esa administración puede hacerse con participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil (art. 31 num. 15). Pese a que esta facultad está desde 1993 en la Ley, hasta la fecha no se ha hecho la primera delegación a las CAR para este fin.

la declaración. Es decir, se debe seleccionar la(s) categoría(s) de área de manejo especial que corresponde a la realidad ecológica, social, económica, administrativa, etc. de la zona que se quiere proteger, y entonces reservar la zona bajo la figura apropiada.

Es posible combinar (sin superponer) dentro de los límites de una zona que se denomine área de manejo especial, varias de las categorías contenidas en esa expresión. Por ejemplo, la llamada Área de Manejo Especial de la Macarena, creada mediante Decreto-Ley 1989 de 1989, reúne dentro de sus límites los parques nacionales naturales Sierra de La Macarena y Tinigua; las porciones de los parques nacionales naturales Picachos y Sumapaz de la jurisdicción del departamento del Meta, y tres distritos de manejo integrado, que ocupan totalmente los límites del Área, de manera tal que se sabe de manera exacta cuál es régimen aplicable en toda la zona reservada. Lo importante es que las autoridades no se queden en una declaración genérica de área de manejo especial, sin especificar bajo cuál de las clases se realiza la reserva, y que no hagan declaraciones parciales que dejen porciones dentro de los límites del Área, sin definir la categoría concreta que le corresponde.



(*Metallura tyrianthina*) SFF Iguaque, Boyacá

De esta forma, la expresión área de manejo especial no es un categoría de protección en sí misma, sino un concepto que reúne dentro de sí varias posibilidades de protección. Por ello, aunque se han hecho en el país declaraciones de áreas de manejo especial en genérico, éstas no han tenido importantes efectos prácticos, porque realmente no hay un régimen aplicable de manejo, usos y administración de

tales áreas. Por ejemplo, mediante Decreto 2070 de 1975, se declaró el Área de Manejo Especial del Lago la Tota, en Boyacá; y el Decreto 1741 de 1978 declaró el Área de Manejo Especial de la Bahía de Cartagena y del Canal del Dique, ubicada en jurisdicción de los departamentos de Atlántico, Bolívar y Sucre, sin que haya desarrollos ni aportes reales a la conservación de estos ecosistemas, porque tales declaraciones sin definición de categorías deja en el vacío el tema.

Es de anotar que dentro del objeto de esta última declaración estaba controlar o corregir la contaminación existente en la bahía de Cartagena y otros sectores de la región; conservar y proteger los hábitats existentes en el Área, especialmente los ecosistemas coralinos; conservar y proteger especies en vía de extinción, o de alto valor científico; planificar el uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna acuática y terrestre, con el fin de garantizar una productividad sostenida a largo plazo; someter a manejo especial los suelos alterados o degradados en las zonas especialmente vulnerables del Área; reservar áreas para que formen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y desarrollar modelos de manejo integrado de recursos naturales renovables.

Al INDERENA le correspondía, entre otras cosas proteger las cuencas y subcuencas hidrográficas del Área; someter a manejo especial los suelos alterados o degradados o prevenir estos fenómenos mediante la delimitación y administración de distritos de conservación de suelos; reservar áreas para que formen parte del Sistema de Parques Nacionales; crear distritos de manejo integrado de recursos naturales, entre otros temas. Como se evidencia, el Decreto esperaba que el INDERENA hiciera declaraciones posteriores dentro del Área, que concretaran las categorías de manejo que la conformarían. Sin embargo esas declaraciones no se hicieron, quedando la declaración marco sin concreción.

Otros ejemplos son el Área de Manejo Especial del Darién, creada por Resolución 1427 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente, con el objeto de proteger la Unidad Biogeográfica del Darién, dentro de sus límites se encuentra el Parque Nacional Los Katíos, a la vez que se superpone con varios resguardos indígenas, pero deja sin definir categoría de manejo para el resto del Área. Lo mismo sucede con el Área de Manejo Especial los Corales del Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y cayos adyacentes, declarada por Resolución 1426 de 1996, que también incluye el Parque Nacional Old Providence Mac Bean Lagoon, en su interior, pero deja sin categoría la porción restante de sus límites. Con lo anterior, dentro de los límites de los parques nacionales respectivos se aplica la regulación del Sistema de Parques, pero el resto del Área queda sin un régimen concreto de manejo.

Fuera de las dos disposiciones generales del Código sobre las áreas de manejo especial, cada categoría tiene su propia legislación sustantiva aplicable, así: el Sistema de Parques Nacionales se rige principalmente por lo dispuesto en los artículos 327 a 336 del Código y por el Decreto Reglamentario 622 de 1977. Los distritos de manejo integrado están regulados por el artículo 310 del Código y por el Decreto Reglamentario 1974 de 1989. Las Áreas de Recreación se mencionan en el artículo 311, sin que se haya realizado ningún desarrollo reglamentario de éstas. Las cuencas en ordenación se rigen por los artículos 312 a 323 y por el Decreto Reglamentario 1729 de 2002. Los distritos de conservación de suelos están previstos en los artículos 324 a 326 del Código, y no cuentan con reglamento específico.

El tema de las competencias sobre estas áreas lo abordan la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 216 de 2003, principalmente, tal como se explicará más adelante para

cada una de las áreas.⁴² En esta parte se hará mención sólo a las atribuciones relacionadas con las áreas de manejo especial que hacen de manera general esas normas, sin distinguir entre las diferentes categorías.

Así, la Ley 99 sólo utiliza esta expresión de manera genérica en tres casos: al atribuir al Minambiente las funciones de expedir el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio, las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en los aspectos ambientales, y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial (art. 5 num. 12). Fijar pautas generales puede interpretarse como una función relacionada con la formulación de políticas, con la planeación y la expedición de regulaciones generales en la materia, pero no como una atribución de competencias de administración en esas áreas (salvo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales que es la única categoría cuya administración se le encarga al Minambiente de manera expresa, en el numeral 19 del art. 5).

También es función del Ministerio, definir conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y programas turísticos que pueden desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener uso turístico, las reglas de los convenios y concesiones del caso y los usos compatibles con esos bienes (art. 5 num. 34, Ley 99).

Por su parte, el Decreto 216 dispone que además de las funciones de la Ley 99, también es función del Ministerio velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se incorporen las áreas de manejo especial, las reservas forestales y demás áreas protegidas. A la Dirección de Desarrollo Territorial le compete establecer los criterios y directrices para articular las áreas

⁴² Un completo listado de las competencias relacionadas con las áreas de manejo especial y otras categorías de manejo de áreas protegidas, se puede consultar en el Anexo 1 de este trabajo.

protegidas y de manejo especial de carácter nacional, a procesos de planificación y ordenamiento territorial municipal, regional y nacional.

Adicionalmente, corresponde a la Dirección de Ecosistemas proponer, conjuntamente con la Unidad Administrativa de Parques Nacionales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas. Se puede entender hasta aquí que estas funciones del Decreto 216 están en concordancia con la función citada de la Ley 99, ya que se trata de funciones de planeación, ordenamiento y política, pero con la diferencia que aquí se amplían a todo el conjunto de áreas protegidas.

En sentido contrario, el Decreto 216 determinó que son funciones del despacho del ministro declarar, delimitar, alinderar y sustraer áreas de manejo especial, y demás áreas protegidas, con lo que contraviene radicalmente el espíritu de la Ley 99, que encargaba estas funciones de manera principal a las corporaciones autónomas regionales, como principales entidades ejecutoras del SINA, con la salvedad de las funciones de reservar, alinderar y administrar las áreas del Sistema Parques Nacionales, y de reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales que excepcionalmente se dejaron en cabeza del Minambiente, porque se consideró que debían continuar centralizadas por los valores nacionales que involucra su protección.

Lo anterior lo ha interpretado el Ministerio de dos formas. La primera, bastante inconveniente y contraria a la tesis del reparto de competencias concurrentes en materia ambiental sostenida por la Corte Constitucional, es entender que este Decreto - Ley modifica la Ley 99 en el tema, centralizando en cabeza del Ministerio, la declaración, delimitación, alinderación y sustracción de las áreas de manejo especial, lo que va contra los principios de des-

centralización de la gestión ambiental y significaría un retroceso grave en la tendencia a realizar una gestión ambiental integrada entre las distintas entidades del SINA, donde la acción de cada nivel suma a dicha gestión, desde su propio ámbito de competencia.

La oficina jurídica del Ministerio al ser consultada sobre este punto, ha sostenido dos posiciones contrarias. En el primer concepto señaló mediante oficio 12085 del 1 de julio de 2003, que *“a partir de la entrada en vigencia del Dec. 216/03, se produjo la modificación de la Ley 99 de 1993, en cuanto a los aspectos de la asignación de la función del numeral 10 del art. 6 ibidem en el despacho del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y por consiguiente, restándolas de las asignadas en los puntos en los cuales es coincidente de la asignada a la corporaciones autónomas regionales, a partir de este momento ya no les compete declarar, delimitar, alinderar y sustraer las áreas de manejo especial contempladas en el numeral 16 del art. 31 de la Ley 99/93, tales son: los distritos de manejo integrado y los distritos de conservación de suelos”*(...)

Posteriormente reconoce que el Ministerio no tuvo interés en generar esta situación y que por ello *“se encuentra buscando alternativas que permitan resolver este asunto”*.

Como se evidencia en la primera respuesta del Ministerio, éste considera que el Decreto 216 modificó las competencias de la Ley 99. Sin embargo, en el evento de que se adoptase esta interpretación, no se comparte la distinción que se hace en el concepto del Ministerio sobre las áreas de manejo especial afectadas por el cambio, ya que el numeral 10 del artículo 6 del Decreto 216, establece que le corresponde a ese organismo declarar, delimitar, alinderar y sustraer áreas de manejo especial, sin circunscribir esta función a ningún numeral del artículo 31 de la Ley 99,

sino que en general le atribuye tal competencia al Ministerio.

Es entendible que el Ministerio por medio de esta interpretación trate de restringir los efectos de este artículo (al parecer no intencional), pero jurídicamente no tiene soporte tal interpretación, porque la norma interpretada no hace distinción alguna entre las distintas áreas de manejo especial, ni hace referencia a las contenidas en un artículo específico de la Ley 99, por lo que no puede el intérprete distinguir. Por lo anterior, si se acepta la tesis de modificación a la Ley 99 en la materia, habría que entender que la declaración, sustracción y demás funciones a que se refiere el Decreto 216, cobijan las cinco clases de áreas de manejo especial, y no sólo las dos categorías a las que se refiere el Ministerio en su concepto.

Por otra parte, la atribución al Ministerio de la función para declarar, delimitar, alinderar y sustraer “demás áreas protegidas”, que trae el mismo artículo 6, también podría hacer pensar que se centralizaron en el Ministerio estas funciones. Como se ha sostenido en este escrito, dentro de la expresión áreas protegidas caben todas las categorías de protección, pero como no existe en la legislación nacional una norma que establezca de manera expresa cuáles son las áreas protegidas del país, se debe intentar en este caso, una interpretación que no modifique las competencias otorgadas por la ley a las CAR, municipios y sociedad civil, en estas materias, sino que interprete que el Decreto 216 se refiere a la posibilidad de que el Ministerio declare áreas protegidas del nivel nacional, que es lo que le corresponde (Sistema de Parques Nacionales y reservas forestales nacionales).

La legislación ambiental anterior al Decreto 216, distribuye las competencias relacionadas con la declaración, reserva y administración de las diferentes categorías de áreas protegidas entre las distintas autoridades ambientales y las entidades territoriales, de acuerdo, entre otras cosas, con el interés nacional, regional o local involucrado en los objetivos de conservación perseguidos en cada caso. En conclusión, ante esta primera interpretación hecha por el Ministerio al Decreto 216, la única alternativa es proceder a su modificación y poner en marcha cuanto antes los correctivos necesarios para rectificar el tema y volver al reparto de competencias de la Ley 99.

Frente a este primer concepto del Ministerio se plantea otra interpretación que se puede dar al numeral 10 del artículo 6 referido, tal como lo han entendido las oficinas jurídicas de algunas CAR, es que este numeral está atribuyendo al Ministerio la función de declarar, delimitar, alinderar y sustraer áreas de manejo especial y demás áreas protegidas, adicionando con ello, las funciones que la Ley 99 le otorgaba al Ministerio en la materia, pero sin modificar las competencias de las CAR. Es decir que la competencia del Ministerio en las materias adicionadas por el Decreto 216, no son excluyentes con las de las CAR en el tema, sino concurrentes.⁴³

Esta interpretación se sustenta en el hecho de que el Decreto 216 no deroga la Ley 99, ni modifica las competencias de las CAR, ello porque como es sabido, las facultades extraordinarias con base en las cuales se dicta el citado Decreto 216, tienen que ser precisas, y las otorgadas por la Ley 790 de 2003 al Presidente para determinar la estructura orgánica de los mi-

⁴³ Una idea de lo que implica la concurrencia lo puede dar la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan de Desarrollo) que incluye como uno de los principios generales que rigen la actuación de las entidades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, el de concurrencia que define como: «Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas» (art. 1). Igualmente, uno de los objetivos de la Ley 388 de 1997 sobre planes de ordenamiento, es: «promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.» (art. 1).

Como se ve, la concurrencia como principio hace relación a varias autoridades que realizan acciones dirigidas a un mismo propósito, pero desde distintos niveles y respetándose las competencias, como por ejemplo, sumar a los objetivos de conservación del país, a través del SINAP, donde cada instancia aporta desde su nivel. Estrictamente, no debe entenderse por concurrir que todas las autoridades, de distinto nivel, cumplan exactamente la misma función, por lo que en todo caso es necesario corregir el error y volver a la distribución de competencias anterior, en el tema de categorías de protección.

nisterios y realizar las fusiones respectivas, no contemplaban ninguna injerencia en las atribuciones de la CAR.⁴⁴ La facultad otorgada en este tema es para modificar las funciones del Ministerio, para adicionarle algunos temas. Uno de esos temas, es que se le estaría otorgando la posibilidad también a este organismo de declarar áreas de manejo especial y otras áreas protegidas. Pero estas funciones adicionales del Ministerio no excluyen, ni derogan las competencias de las CAR en la materia, sino que concurren con las de éstas autoridades.

Sin duda esta interpretación resulta más compatible con el reparto constitucional y legal de competencias ambientales, y con el funcionamiento del SINA, ya que no tiene ningún sentido pretender centralizar la declaración de todas las áreas protegidas en cabeza de una entidad del orden nacional, cuando éstas responden a la protección de intereses regionales, locales, o incluso, privados. Pero en todo caso, se advierte que no tiene sentido que entidades de distinto nivel, declaren la misma categoría de manejo, por lo tal situación debe corregirse. En relación con este tema la Corte Constitucional⁴⁵ ha dicho que cuando el artículo 80 de la Carta se refiere al deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales, se refiere no sólo a la nación sino al conjunto de autoridades públicas, porque es deber de todas ellas, y además, porque específicamente la misma Constitución consagra obligaciones ecológicas a las entidades territoriales.

Por ello, como se explicó en el marco constitucional de este escrito, la Corte ha establecido en varias sentencias que en materia ambiental, las competencias entre los distintos niveles territoriales son, en general, concurrentes y no exclusivas, recientemente ratificó el tema (...) «*La Constitución establece deberes, y asigna com-*

petencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en la protección del medio ambiente, sin delimitar su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Para desarrollar la Constitución, y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa. Sin embargo, ésta debe sujetarse a un mismo tiempo, a diversos parámetros constitucionales (...)

(...) En primer lugar, la articulación del sistema debe propender por la efectividad de la protección del medio ambiente, y más generalmente, por el logro de los objetivos constitucionales en la materia. Por otra parte, el sistema debe permitir la participación de las personas y de las diferentes comunidades, en las decisiones que los afecten. Finalmente, la participación de los diferentes órdenes del Estado debe corresponder al principio de descentralización, el cual lleva implícito el carácter unitario del Estado colombiano.»⁴⁶

Sin embargo, aunque esta interpretación resulta más adecuada, ya que no tiene ningún sentido suspender los procesos regionales y locales en marcha para la declaración de distritos de manejo integrado u otras áreas protegidas, menos aún cuando el propio Ministerio reconoce que no tuvo interés en generar esta situación y que está buscando alternativas para resolver el punto, es urgente que se realicen los correctivos legales necesarios, porque no tiene sentido que el Ministerio declare las mismas áreas que las CAR, y mucho menos áreas protegidas del nivel regional o municipal, sino que se debe volver al esquema de reparto de competencias en la materia, de acuerdo con los valores nacionales, regionales o locales que conlleva la respectiva declaración.

⁴⁴ La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución de 1991 restringió los alcances de las facultades extraordinarias. El elemento de la temporalidad se sujeta a un duración máxima de seis meses y la precisión en la materia de la que versan es de obligatorio cumplimiento tanto para el Presidente como para el Congreso, introduciendo el artículo 150 num. 10 CP, una restricción a los temas que pueden ser objeto de estas facultades, las que no se pueden conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni para decretar impuestos, ni para dictar las normas generales de que trata el numeral 19 del artículo 150 Superior. La oportunidad para conceder estas facultades es cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Además para estas facultades la iniciativa legislativa es exclusiva del gobierno y su aprobación requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Sobre el particular se puede consultar Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1997, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁶ Corte Constitucional C-894 de 2003, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

De esta manera, el Ministerio se debe concentrar en sus funciones relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales, con las reservas forestales nacionales, que son áreas donde hay involucrado un interés nacional en su protección, así como en la formulación de políticas, expedición de reglamentos, y en las funciones de ordenamiento, planeación y coordinación del SINAP.

El segundo concepto de la oficina jurídica del Ministerio dirigido a la CVC, oficio No 1200-E2-3167 del 12 de septiembre de 2003, que no hace ninguna mención al primero para corregirlo o modificarlo (simplemente lo desconoce), se sustenta principalmente en el mismo argumento sostenido desde un principio en este escrito, relativo a la imposibilidad de modificar las funciones de las CAR por el Decreto 216, dado que las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 no lo contemplaban. En conclusión dispone que (...) *“es claro para este Ministerio, que realizada una interpretación integral del Decreto Ley 0126 de 2003, éste no modifica, ni deroga parcialmente la Ley 99 de 1993, puesto que no fue su finalidad, por lo cual deberá interpretarse que los numerales 10 y 11 del artículo 6 de este Decreto Ley sólo se refiere a las áreas protegidas sobre las cuales tiene competencia el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de conformidad con los numerales 18 y 19 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993. Por lo tanto, cabe afirmar que las corporaciones autónomas regionales continúan con la competencia a ellas asignadas mediante el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Lo anterior encuentra también fundamento, en la limitación que tiene el señor Presidente de la República cuando obra como legislador extraordinario, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional, de sólo expedir las normas para lo cual fue precisamente facultado, de tal manera que el Congreso de la República no facultó al Jefe del Gobierno para modificar las funciones de las corporaciones autónomas regionales.”*

Esta interpretación es sin duda la más benéfica ya que implica precisamente lo recomendado aquí, que es mantener el régimen de competencias de la Ley 99 en la materia. Sin embargo, nuevamente se insiste en que lo ideal es corregir la disposición en cuestión y la situación generada con ella, para evitar interpretaciones diferentes e incluso encontradas sobre el tema, como las expuestas aquí. Por lo anterior, lo ideal es derogar el numeral 6 del artículo 10 del Decreto 216 de 2003, con lo cual las competencias en materia de declaración y sustracción de áreas de manejo especial y demás áreas protegidas, quedaría conforme a la distribución de competencias que realiza la Ley 99 de 1993 en estas materias, de manera tal que no haya lugar a diversas interpretaciones.

a) Distritos de manejo integrado -

DMI- El Código de Recursos Naturales sólo se refirió a los DMI en un artículo para manifestar que se declaran teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, con el fin de que constituyan modelos de aprovechamiento racional de los recursos naturales. Dentro de estos distritos se permite realizar actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas (art. 310). El artículo citado deja



Bosque PNN Chingaza. Sector San José, Meta

ver que la intención de esta categoría es combinar acciones de protección del ecosistema con posibilidades de uso del área, compatibles con la conservación.

Al no regular ningún otro aspecto de los DMI, el legislador dejó en manos de la reglamentación, la concreción de esta área de manejo especial, lo que se hizo mediante Decreto Reglamentario 1974 de 1989. Sin embargo, con anterioridad a la expedición de ese Decreto, el INDERENA declaró algunos DMI mediante acuerdo de junta directiva, aprobado por resolución ejecutiva, de conformidad con la competencia y el trámite que se preveía entonces para este fin. Esos DMI que se crearon antes del año 1989, carecían de marco regulatorio y no contaron durante un tiempo con desarrollos prácticos, quedándose la declaratoria en el papel hasta que se expidió el reglamento y más aún hasta que se expidió la Ley 99, y su administración pasó a las CAR.

El objeto general de la declaración de los DMI es ordenar, planificar y regular el manejo y uso sostenible de sus recursos naturales renovables y las actividades económicas que se desarrollan en ellos. Los DMI tienen una zonificación interna que prevé cuatro categorías de ordenamiento que son: preservación, protección, producción y recuperación. Esta última puede ser de dos clases, recuperación para la preservación y recuperación para la producción.

En la zona de preservación se busca garantizar la intangibilidad y perpetuación de los recursos naturales comprendidos en ella. La de protección busca garantizar la conservación de obras o actividades producto del hombre, como obras públicas, fronteras, espacios de seguridad y defensa, territorios indígenas tradicionales, sitios arqueológicos, proyectos lineales, embalses y espacios para explotación minera. Como se evidencia, los DMI se pueden declarar en zonas en las que existen este tipo de infraestructuras, obras, y actividades que muchas veces se consideran incompatibles con figuras de protección. Igualmente, pa-

rece que el Decreto también consideró a través de esta zona de protección la compatibilidad de esta categoría con territorios indígenas.

La zona de producción se refiere a las actividades dirigidas a generar bienes y servicios, dentro de un esquema de aprovechamiento racional de los recursos, previendo la posibilidad de realizar, entre otras, actividades agrícolas, ganaderas, mineras, acuícolas, forestales, industriales y turísticas. La zona de recuperación para la preservación busca orientar actividades al restablecimiento de las condiciones naturales primigenias de la zona, y finalmente, la recuperación para la producción busca restablecer tales condiciones para el aprovechamiento sostenible de los recursos. El Decreto prevé expresamente que la zonificación interna de los DMI debe considerar espacios adecuados para la ubicación de la población asentada en ellos y de la infraestructura requerida para las actividades humanas.

En cuanto a la declaración de esta categoría, la Ley 99 estableció que es función de las corporaciones autónomas regionales, reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos que determinen la ley, y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, y reglamentar su uso y funcionamiento. Corresponde a los consejos directivos de las CAR, aprobar la incorporación o sustracción de los DMI.

Por su parte, el Decreto 1974 señaló el procedimiento para la declaración de estas áreas, que prevé en su trámite que el acuerdo de declaratoria del distrito sea aprobado por el gobierno nacional a través del Ministerio con injerencia en el ordenamiento y plan de inversiones, o del Departamento Nacional de Planeación - DNP-, según el caso. Igualmente, el Decreto 1974 establece que el plan integral de manejo del área se remita al Ministerio (en ese entonces de Agricultura) para su consideración y posterior aprobación del gobierno nacional.

Esto tenía su razón de ser, en que en 1989 cuando se expidió el Decreto 1974, los competentes para declarar los DMI, eran el INDERENA y las CAR, que en ese entonces eran establecimientos públicos adscritos, el primero al Ministerio de Agricultura, y las segundas, al DNP.

En relación con este procedimiento el Ministerio realizó una consulta al Consejo de Estado para preguntar sobre la vigencia de esos dos aspectos del trámite en los que se exige aprobación del gobierno nacional, frente a las disposiciones de la Ley 99. Al respecto la Sala de Consulta consideró que la expedición de la Ley 99 no elimina los trámites referidos, y que se debe entender que se trasladan al Ministerio de Ambiente las competencias que cumplían antes otros ministerios y distintas autoridades nacionales, por lo que no se suprimen sino que pasan como atribuciones del Minambiente como parte del gobierno nacional.

Para sustentar esta posición el Consejo de Estado tienen en cuenta las funciones de ordenamiento territorial otorgadas por el legislador a la Nación, así como las cuatro actividades que se pueden realizar en los DMI, que esta Corporación considera que superan el campo ambiental, que es la competencia de las CAR, por lo que hay aspectos que requieren participación del gobierno nacional al que le corresponde la dirección general de la economía y la intervención, por mandato de la ley, en la reglamentación de los usos del suelo y la explotación de los recursos naturales, para entre otras cosas, preservar el ambiente sano. También considera que las competencias de las CAR se someten a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y que ese principio de coordinación fundamenta las competencias propias de la Nación respecto de las funciones de las corporaciones.

En virtud de lo anterior, concluye que los actos administrativos mediante los cuales las CAR crean los DMI y su plan de manejo, deben aprobarse por el Minambiente, y además dispone que debe tenerse en cuenta que otras actividades cumplidas en los distritos mencionados, deben ser objeto de aprobaciones complementarias cuando superan los temas meramente ambientales, como lo relativo al desarrollo de actividades económicas controladas.⁴⁷

Frente a este concepto, es necesario manifestar que no se comparte la posición ni los argumentos de la Sala en el tema. Por el contrario, se entiende que con la expedición de la Ley 99 se modificó no sólo la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales sino también las competencias que normas anteriores atribuían a distintas autoridades en materia ambiental, y las condiciones que rigen las relaciones entre las entidades del SINA.

De esta forma hay que considerar en primer lugar, que las CAR que existían con anterioridad a esta Ley, al igual que el INDERENA (que eran las entidades facultadas para crear estos distritos), eran establecimientos públicos adscritos al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Agricultura respectivamente, por lo que la aprobación de sus actos por el gobierno nacional era una manifestación lógica derivada del control de tutela que se ejerce sobre tales establecimientos.

Como se sabe, la Ley 99 cambió la naturaleza jurídica de las CAR⁴⁸ las cuales ya no son establecimientos públicos, ni se encuentran adscritas ni vinculadas a ninguna entidad, porque la Constitución y la Ley consideraron que debían estar amparadas por un régimen de autonomía⁴⁹ aún mayor que el de dichos establecimientos, para cumplir a cabalidad su función de

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, MP: Luis Camilo Osorio Isaza, noviembre 16 de 2000.

⁴⁸ Conforme al artículo 23 de la Ley 99 las corporaciones son «entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro de su área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y de propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.»

⁴⁹ La Corte en Sentencia C-517 de 1992, MP: Ciro Angarita Barón, manifestó que la autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que se confunda con el concepto de soberanía o con la máxima libertad. La autonomía se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que puede tener distintos grados y por tanto ser más o menos amplio. La Corte considera también que la introducción del concepto de autonomía, implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, pero que debe ser entendida dentro del marco general del Estado unitario.

ser la máxima autoridad ambiental de su jurisdicción. Actualmente en la definición del ámbito de competencia de las CAR confluyen dos criterios complementarios. El primero de identidad con el entorno físico-regional, y el otro de identidad cultural y política, que facilita la participación de las personas de la región en las decisiones que los afectan.⁵⁰

Así, *“en la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo. Las corporaciones autónomas regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, y a tener a su disposición una*

*oferta permanente de elementos ambientales.”*⁵¹

Al no estar sujetas al control de tutela tradicional que cobija a entidades como los establecimientos públicos, la Ley 99 determinó otros mecanismos para realizar la necesaria coordinación entre las funciones del Ministerio, las CAR y las entidades territoriales, diferentes al típico control de tutela, del que se deriva la aprobación de sus actos por el gobierno nacional.

En este sentido, la citada Ley creó el SINA con una estructura piramidal para las instituciones que lo conforman, disponiendo que *“para todos los efectos su jerarquía seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos, distritos o municipios”* (art. 4), siendo el Ministerio el coordinador.

A cada una de esas instancias, la Ley le asignó funciones ambientales diferentes, que responden al papel específico que cumplen dentro de dicho Sistema, definidas de acuerdo con la posición que ocupan dentro de la estructura administrativa y política del Estado. Así, el artículo 5 consagró las funciones del Ministerio del Medio Ambiente que es el organismo rector de la gestión ambiental, ente planificador encargado de definir políticas y regulaciones; el artículo 31 estableció las funciones de las CAR como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción y principales ejecutoras de la política ambiental, para lo cual cuentan con un régimen de autonomía,⁵² el artículo 64 definió las de los departamentos y el artículo 65 las de los municipios y distritos en su calidad de entidades territoriales, y finalmente el artículo 66 adicionó para los distritos, municipios y áreas metropolitanas que cumplan ciertas características, las mismas funciones de las CAR.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1999, MP: Antonio Barrera Carbonell.

⁵² La Constitución en su artículo 150 dispuso que corresponde al Congreso hacer las leyes, a través de las cuales cumple entre otras funciones # 7: reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía. La creación de las corporaciones de desarrollo sostenible por la Ley 99 fue demandada y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante fallo C-423 de 1994, ponente Vladimiro Naranjo Mesa. También fue demandada la naturaleza jurídica de las CAR definida en el artículo 23 de la Ley 99, al igual que la función de ser máxima autoridad ambiental de su jurisdicción (art. 31 # 2), artículos que fueron declarados constitucionales por la Corte mediante sentencia C- 596 de 1998 ponente Vladimiro Naranjo Mesa. En este fallo además se realiza una revisión de las competencias ambientales a cargo de las CAR y de las entidades territoriales, de los conceptos de descentralización y autonomía, y de cómo concurren en el tema ambiental competencias nacionales, regionales y locales, bajo el principio del rigor subsidiario.



Inflorescencia de la puya (*Puya* sp.) SFF Iguaque, Boyacá

Frente a este panorama institucional conformado por entidades de diversa naturaleza, jerarquía, y nivel, y con el fin de contribuir a la coordinación, al manejo armónico y a la integridad del patrimonio natural, la misma Ley dispuso que el ejercicio de las funciones ambientales que se asignan a las entidades territoriales se sujetarán a tres principios: **armonía regional**, que establece que las entidades territoriales ejercerán sus funciones ambientales, de manera coordinada y armónica, sujetas a las normas superiores y a la política nacional ambiental, para garantizar el manejo unificado y coherente de los recursos naturales.

Gradación normativa que dispone que en materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales sobre medio ambiente, respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito de territorial. Finalmente, el principio de **rigor subsidiario** que señala que las normas y medidas de policía ambiental, dictadas por las autoridades medio-ambientales (incluye

además de las entidades territoriales a las CAR), para regular el uso, manejo y movilización de los recursos, o para preservar o restaurar el ambiente limitando derechos y libertades públicas o exigiendo licencias o permisos para determinada actividad, pueden hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles por las autoridades regionales, departamentales o municipales, en la medida en que se desciende en jerarquía o se reduce el ámbito territorial, cuando las circunstancias locales lo ameriten. Los actos administrativos expedidos con base en este principio son apelables ante el Ministerio y tiene una vigencia transitoria hasta de 60 días, a partir de los cuales el Ministerio puede prorrogarlos o darles carácter permanente (art. 63).⁵³

Estos principios buscan avanzar en la coordinación entre las diferentes entidades con competencias ambientales y fijar reglas que guíen el reparto y el ejercicio de estas atribuciones ambientales, así como de la expedición de regulaciones y políticas. Su acatamiento es imperativo, y con ellos se busca contribuir a evitar conflictos de com-

⁵³ El Decreto Reglamentario 1768 de 1994, en su artículo 8 dispone que en los actos de carácter general que expidan las CAR, se debe dar aplicación al principio del rigor subsidiario. Igualmente, la Corte Constitucional en varias sentencias, se ha referido al principio del rigor subsidiario, respecto de las actuaciones de las CAR y no sólo de las entidades territoriales, por ejemplo en Sentencia C-596 de 1998 con ponencia de Vladimiro Naranjo Mesa, manifestó que la gestión administrativa que estas corporaciones ejercen de acuerdo con la ley, debe responder a los principios de armonización de las competencias concurrentes del Estado central y de las entidades territoriales y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario.

petencia y a alcanzar el propósito final de la existencia de la legislación y la institucionalidad ambiental, que es la protección, conservación, defensa, restauración y mejora del ambiente y los recursos naturales.

Adicionalmente, la Ley 99 conservó algunos mecanismos de coordinación y control que permiten esa armonización entre el ejercicio de las funciones de las CAR y el Ministerio,⁵⁴ como por ejemplo, la participación de este último en los consejos directivos de todas las corporaciones, que son los que tienen actualmente la función de aprobar la incorporación o sustracción de áreas de manejo especial en la respectiva jurisdicción, instancia en la cual el Ministerio puede conocer, revisar, objetar, adicionar, debatir, etc., sobre la creación o sustracción de estas áreas.

Esta Ley también otorgó al Minambiente la función de aprobar los estatutos de las CAR y sus reformas. En este caso expresamente la Ley 99 contempla la aprobación de un acto de las corporaciones por parte del Ministerio, como también lo hizo respecto de la aprobación de las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de vías, y las concesiones y permisos de aprovechamiento forestal que otorguen las dos corporaciones del Amazonas y Codechocó en su jurisdicción, porque consideró que, entre otros, en estos casos, esa mayor autonomía de las CAR debía restringirse por los intereses nacionales involucrados en estas decisiones, por ello así lo dejó expresamente consagrado.

Pero estas aprobaciones del Ministerio a actos de las CAR, que antes eran una consecuencia del control de tutela, a partir de la Ley 99 de 1993 se tomaron en excepciones, ya que por regla general, la Ley no sujeta los actos relacionados con el desarrollo de las funciones administrativas pro-

pias de las CAR a la aprobación de este organismo. Así, al ser una excepción, debe interpretarse de manera restrictiva y de conformidad con el mayor grado de autonomía que quiso conferirse a las CAR con la Ley 99. Si la Ley 99 hubiera considerado oportuno mantener la aprobación de la creación y de los planes de manejo de los DMI por parte del Ministerio, así lo hubiera establecido, como lo hizo expresamente con respecto a los actos arriba mencionados. Pero en lugar de esto, la Ley encomendó al consejo directivo de las CAR aprobar la incorporación o sustracción de los DMI y otras áreas protegidas de su jurisdicción, con lo que se estima queda surtido el trámite de declaración de dichas áreas, sin necesidad de aprobaciones diferentes del gobierno nacional para este fin.

Sorpresivamente, el mismo Consejo de Estado en sentencia de 1999, se había pronunciado sobre la vigencia de este requisito, aunque no expresamente con relación a los DMI, sino respecto al trámite de sustracción de una reserva forestal regional por parte de una corporación, sosteniendo que al no supeditarse en la Ley 99 de 1993, a aprobación posterior alguna por parte del gobierno nacional, las determinaciones de los órganos directivos de las CAR que se adopten respecto de la facultad de aprobar la incorporación o sustracción de áreas de reserva forestal regional, *“ello necesariamente conduce a predicar que las citadas normas fueron tácitamente derogadas por la indicada ley(...)”*

(...)“actos que sólo podrían estar sujetas a aprobación posterior por parte del Gobierno Nacional en caso de que existiera norma expresa que así lo ordenara”⁵⁵ (Sobre el particular ver el punto 2.2.3. lit. a) de este trabajo).

Esto lo deduce la Sala, al considerar la naturaleza jurídica de las CAR en la Ley 99

⁵⁴ El Decreto 1768 dispone que «Las corporaciones pertenecen al SINA y en consecuencia el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector del Sistema, orientará y coordinará la acción de las corporaciones de manera resulte acorde y coherente con la política ambiental nacional, lo cual hará a través de su participación en el Consejo Directivo y de lineamientos y directrices que con carácter general expida, sin perjuicio de los demás mecanismos establecidos por la ley, por el presente decreto y demás normas que lo complementen» (...).

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, MP: Libardo Rodríguez Rodríguez, radicación 4274, 28 de enero de 1999.

y su función como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, tal como se expuso aquí, con base en lo cual concluye que éstas adoptan sus decisiones dentro del régimen de autonomía que les garantiza el artículo 150 num. 7 de la Constitución, entre las que están el ejercicio de las funciones previstas en los artículos 31 num. 16 y 27 lit. g) de la citada Ley 99. Justamente dentro de ese numeral 16 se encuentran los DMI, al igual que las reservas forestales regionales.

A pesar de que la referida sentencia es anterior a la consulta presentada aquí sobre el mismo requisito para el trámite de declaración de DMI, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, desconoció el pronunciamiento de su sección primera en la sentencia arriba citada, realizando un pronunciamiento contrario, que en todo caso no obliga, por ser una consulta. Con base en los argumentos expuestos en esta parte, y en la sentencia de 1999 del Consejo de Estado mencionada (esta sí vinculante), se considera que se desvirtúa en forma contundente la vigencia del requisito de aprobación por el gobierno nacional de la declaración o sustracción de DMI, y la aprobación de sus planes de manejo.

Recientemente la Corte Constitucional mediante sentencia C-894 de 2003, declaró inexecutable la facultad contenida en la Ley 99 que disponía que el Minambiente resolvía los recursos de apelación contra las decisiones que otorgan o niegan las licencias ambientales otorgadas por las CAR. Esta sentencia resulta ilustrativa y reafirma los argumentos dados en este punto sobre la declaración de los DMI directamente por las CAR, sin necesidad de aprobación del Minambiente, porque se basa en el principio de autonomía de las Corporaciones para adoptar su decisión de declarar inconstitucional la norma demandada.

En este sentido, manifiesta que la autonomía actúa como un principio jurídico de organización competencial, que se debe realizar en la mayor medida posible, por lo que las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en medio ambiente, deben justificarse por la existencia de un interés superior, la simple invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de asuntos que no trasciende el contexto local o regional. Las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas, para determinar esto, es necesario analizar específicamente la función limitada. En el caso de las licencias *«la Corte observa que tanto la protección del ambiente, como la aplicación uniforme de un estándar mínimo de protección nacional, se encuentran suficientemente garantizadas sin necesidad de limitar la autonomía de las corporaciones autónomas regionales para decidir definitivamente sobre las licencias que estas entidades expiden. En esa medida, no encuentra la Corte una razón de índole constitucional que justifique que el legislador haya otorgado la apelación sobre las licencias ambientales que corresponden a las corporaciones autónomas al Ministerio de Ambiente. Por lo tanto, declarará la inconstitucionalidad de la disposición demandada.»*⁵⁶

A todo lo anterior se suma el hecho de que la Ley 489 de 1998 al definir los límites del control administrativo que ejercen los ministerios sobre las entidades descentralizadas, deja a salvo de dicho control, las decisiones de ellas respecto de sus competencias legales. El artículo 105 de la citada Ley dispone que *“el control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades.”*

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

De esta forma, la Corte Constitucional ha considerado que la presencia de un superior inmediato que ejerce un control administrativo, no toca con la toma de decisiones dentro de las competencias legales del organismo controlado, pues una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución.⁵⁷ Si ello se predica respecto de las entidades adscritas y vinculadas, con mayor razón de las CAR.

Ese control administrativo se orienta a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo, se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, de conformidad con los planes y políticas adoptados (art. 104 Ley 489 de 1998). Como se dijo, en la Ley 99 se prevén los mecanismos apropiados para esa debida coordinación de políticas y planes entre el Minambiente y las CAR.

Algunos ejemplos de DMI declarados son: Acuerdo 10 de 1985 declara Distrito de Manejo Integrado y Área de Recreación el Embalse de El Peñol y Cuenca Alta del Río Guatapé, en Antioquia; Acuerdo 24 de 1986, declara Distrito de Manejo Integrado y Área de Recreación, el lago Sochagota y la cuenca hidrográfica que lo alimenta, en Boyacá; Acuerdo 68 de 1988, declara como Distrito de Manejo Integrado el Meandro o la Madre Vieja de Guarinocito (estas tres declaratorias se aprobaron por resolución ejecutiva del Ministerio de Agricultura); Decreto-Ley 1989 de 1989 Distrito de Manejo Integrado de La Macarena Norte, el Distrito de Manejo Integrado de la Macarena Sur (estos dos conforman lo que se denomina como los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables de La Macarena), y el Distrito de Manejo Integrado del Ariari-Guayabero; Decreto 1539 de 1997 que aprueba un acuerdo del consejo directivo de la Corpo-

ración Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga; Resolución 112 de 1994 del Ministerio aprueba la declaración de un DMI, en la zona de Cuchillas Peñas Blancas y del Subia en jurisdicción de la CAR; Acuerdo 17 del 11 de junio de 1996 del Consejo de la CAR, declara DMI el nacimiento del río Subachoque y Pantano de Arce; Acuerdo 1 de 1998 del Consejo de la CAR declara DMI Juaitoque. CORantioquia declaró el DMI denominado Sistema de Páramos y Bosques Altoandinos del Noroccidente Medio Antioqueño.

Como se puede ver en estos ejemplos, los DMI creados con posterioridad a la Ley 99 han sido declarados por distintos actos administrativos.

b) Áreas de recreación urbanas y rurales. Están previstas en el artículo 311 del Código y tienen como destinación principal la realización de actividades recreativas y deportivas. Constituyen una categoría de área de manejo especial diferente a los DMI, aunque en la práctica se han confundido negándole identidad a éstas últimas.

Frecuentemente se ha tendido a confundir estas dos áreas como si fuesen una sola debido a que formalmente el Código las ubica dentro del mismo capítulo. Pero es evidente que el objetivo al que atiende la creación de DMI, difiere y es más amplio que el previsto por la ley para las áreas de recreación. Existen ejemplos en los cuales se declara una misma zona como DMI y área de recreación al tiempo, superponiendo de manera equívoca las dos categorías.⁵⁸

Sin embargo, se trata de áreas distintas con propósitos propios y específicos, que difieren en el tipo de actividades a las que se destinan. En los DMI además de las actividades de recreación, se realizan actividades económicas controladas, educativas y de investigación, lo que hace suponer que

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-727 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁸ Por ejemplo, el Acuerdo 10 de 1985 declaró el embalse de El Peñol y cuenca alta del río Guatapé y el Acuerdo 24 de 1986, declaró el lago Sochagota, al tiempo como DMI y área de recreación.



Juegos pirotécnicos. Villa de Leyva, Boyacá



Bailes folclóricos. Villa de Leyva, Boyacá

estos cuentan con valores ecológicos y económico-sociales sobresalientes que deben ser protegidos y que ofrecen posibilidades de acción que van más allá de la realización de actividades recreativas y deportivas, a las que se circunscriben de manera principal (aunque no exclusivamente) las primeras.

No es adecuado, ni técnico, realizar declaraciones que superpongan categorías de protección sobre una misma área, dado que cada área tiene sus particularidades, su regulación propia y atrae una competencia específica. Además superponer estas dos categorías no tiene sentido, porque como se dijo, en los DMI es permitido realizar actividades recreativas, con lo cual, la declaración de área de recreación superpuesta sobraría. Sin embargo, esto no quiere decir que no se puedan hacer declaraciones complementarias. Es decir, que una porción del área se delimite y declare, por ejemplo, como DMI y otra porción como área de recreación, con límites diferentes y enfatizando las actividades deportivas o recreativas en esta parte.

Para las áreas de recreación la ley expresamente, establece que pueden ser urbanas o rurales. Así, se introduce de manera explícita el concepto de área protegida urbana. Generalmente se tiene la creencia de que las áreas protegidas deben estar en espacios rurales, por lo que se ha desarrollado muy poco el tema del manejo de es-

pacios protegidos dentro de los perímetros urbanos, aunque este tema cada día cobra más vigencia. Por ejemplo dentro del Distrito Capital existen ecosistemas que requieren ser conservados como áreas protegidas y no simplemente como espacio público urbano, por lo que es urgente que se exploren las posibilidades de declaratorias urbanas y que se avance en el desarrollo conceptual de las implicaciones de tener áreas protegidas dentro de las ciudades, así como cuáles son las características especiales del manejo de estas áreas y cómo se combinan los factores de deterioro ambiental propios de los espacios urbanos, (contaminación, ruido, transporte, etc.) con la conservación de estos áreas.

Es necesario mencionar aquí que aunque no hay duda de que las áreas de recreación son una de las categorías de área de manejo especial establecidas en el Código, algunos estudios técnicos, así como los cuadros de categorías de áreas naturales protegidas incluidos tanto en la política de Participación Social en la Conservación, como en la Estrategia para un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las excluyen como parte integrante de las áreas protegidas del país.

Es decir que aún siendo una clase de área de manejo especial, consideran que pese a ello, no son áreas protegidas. Por ejemplo, el estudio de Biocolombia, manifiesta que esta área *“no lleva implícito nin-*

*gún propósito de conservación de la biodiversidad o de los recursos naturales o de los recursos culturales asociados, y además sus objetivos están eminentemente dirigidos hacia una finalidad puramente recreacional en ambientes transformados por el hombre, como sería el caso de canchas deportivas o parques públicos dentro de centros urbanos. De esta forma no estimamos conducente considerar esta denominación como una categoría de manejo para áreas naturales protegidas.”*⁵⁹

Se considera que este es un punto a debatir, ya que no se comparte esta interpretación. Una interpretación jurídica adecuada de la figura de las áreas de recreación hace que las dos líneas que trae el Código sobre tales áreas se interpreten no aisladamente, sino al interior del contexto dentro del cual se ubican formalmente, y dentro del que se deben ubicar sustancialmente, que es dentro de las áreas de manejo especial. En este sentido, cualquier interpretación de lo específicamente dispuesto sobre áreas de recreación, debe entenderse vinculado al marco general que el mismo Código da para las áreas de manejo especial.

De esta forma, las áreas de recreación no se pueden entender como canchas deportivas o parques públicos de ciudades, tal como lo pretende el estudio de Biocolombia, ya que se debe partir de que éstas son áreas que se delimitan para el manejo, administración y protección del ambiente y los recursos naturales, cuya creación debe responder a estudios ecológicos y económico-sociales, tal como el resto de las áreas de manejo especial. Es a este marco que se deben añadir los incipientes aspectos especiales que nos dice el Código sobre ellas, o sea que tienen un destinación “principalmente” orientada a la recreación y a las actividades deportivas, y que pueden ser urbanas y rurales. Así, su creación sí debe responder a estudios ecológicos y sus límites se dan con el fin de administrar, manejar y pro-

teger los recursos naturales comprendidos en ellos.

Sin embargo, como se explicó aquí no se trata de áreas con grandes valores ecológicos o de biodiversidad porque en ese caso se escogería otra de las áreas de manejo especial, pero sí se trata de un área natural protegida, que tiene valores que permite destinarla principalmente a fines recreativos y deportivos, lo que no excluye la posibilidad de hacer estudios o programas educativos ligados a los de recreación, etc. De eso se trata precisamente la existencia de una gama amplia de categorías de manejo, que permita a las autoridades escoger dentro de distintas posibilidades de protección, unas más estrictas que otras, pero suficientes para encontrar en cada caso, las que se adapten a las distintas situaciones de las áreas naturales que se quieren destinar a un manejo especial, mediante la administración y protección del ambiente y de los recursos naturales existentes en ellas.

Por ejemplo, los embalses que se declararon como áreas de recreación por el INDERENA (en zonas rurales) o algunos ecosistemas naturales encerrados en espacios urbanos pueden reservarse y manejarse bajo esta figura, como áreas naturales protegidas por la autoridad ambiental competente, y no como espacio público urbano, a cargo, no de la autoridad ambiental sino de la oficina de ornato o de recreación de los municipios, como las canchas deportivas de las ciudades.

El suelo urbano y el ornato lo trata el Código en otra parte totalmente distinta a las áreas de manejo especial, como un tema diferente, que es en la Parte 7, Título II, Capítulo I, sobre usos urbanos, habitacionales e industriales, en el que dispone que el desarrollo urbano se planeará determinando sectores residenciales, cívicos, comerciales, industriales y de recreación, así como zonas oxigenantes y considerando la necesidad de arborización ornamen-

⁵⁹ Biocolombia. *Criterios para la Declaratoria de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Regional y Municipal*, pág. 30, Bogotá, 1997, (sin publicar).

tal. La planeación urbana comprende, entre otros, la fijación de zonas de descanso o de recreo y la organización de sus servicios para mantener un ambiente sano y agradable a la comunidad. En esta parte se encuentran las canchas públicas y parques públicos que menciona el estudio de Biocolombia, en su interpretación, que no entrarían dentro de las áreas de manejo especial.

Por su puesto, la delimitación y declaración de áreas de recreación, como de todas las demás áreas de manejo especial creadas por el Ministerio y las corporaciones, deben integrarse y coordinarse con la planeación municipal y con los planes de ordenamiento territorial, ya que la creación de dichas áreas es en sí mismo un ejercicio de ordenamiento ambiental del territorio, para ello, la Constitución, la Ley 388 y la misma Ley 99 prevén esos mecanismos de coordinación.

Las áreas de recreación no cuentan con un reglamento que desarrolle los dos renglones del Código sobre el tema, por lo que no hay ninguna precisión reglamentaria sobre el alcance y régimen de usos aplicable en estas zonas. El hecho de que carezca de regulación específica hace que la figura no se utilice (los casos en los que usó se hizo superpuesta con DMI) y que no exista homogeneidad en el reconocimiento del valor y posibilidades de la categoría. Sin embargo, en el caso de que se acoja la interpretación de que se le puede brindar a esas dos líneas un contexto de categoría de protección dentro del marco de las áreas de manejo especial, se puede pensar en un desarrollo reglamentario que potencialice tal calidad y aporte al cumplimiento de los objetivos de conservación del SINAP, desde su órbita de acción.

Ese reglamento nacional del artículo 311 del Código le corresponde expedirlo al gobierno nacional, con el liderazgo del Minambiente que como se dijo, debe fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de áreas de manejo especial.

La Ley 99 no menciona las áreas de recreación expresamente dentro de su texto ni le asigna competencia expresa para su declaración y administración a cargo de ninguna entidad.

Finalmente se insiste en que frecuentemente se estima que la declaración de áreas protegidas se circunscribe a espacios rurales, por lo que no se explora o se descuida la posibilidad de establecer estas áreas dentro de perímetros urbanos. En ciudades en las que el suelo urbano tiene gran extensión y encierra ecosistemas como humedales, cerros, zonas de recarga de acuíferos, áreas de bosques, paisajes que merecen protección, entre otros, es importante pensar en reservar espacios naturales bajo categorías de protección, así se encuentren ubicados dentro de la "ciudad". En el caso de las áreas de recreación, el Código simplemente hace evidente que pueden ser urbanas o rurales, pero esto rige para todas las categorías de manejo. Perfectamente se podría declarar un santuario de fauna y flora, por ejemplo para proteger especies de aves migratorias y su hábitat en humedales urbanos, o un territorio fáunico con el mismo fin, esto siempre y cuando cumplan con los criterios necesarios para declarar estas áreas. Igualmente, existen reservas forestales ubi-



Pescadores humedal El Madrigal, Valle del Cauca

cadras dentro de perímetros urbanos (ej. parte de los cerros de Bogotá), y también DMI (Bucaramanga).

El reto para las autoridades ambientales es el manejo de esas áreas y la forma como logren conciliar la actividad urbana que los circunda (tráfico, urbanización, ruido, contaminación, etc.), con la protección de esos espacios que por razón de un crecimiento urbano desordenado y expansivo quedaron encerrados dentro de urbes.

c) Cuencas en ordenación. De conformidad con el artículo 316 del Código, se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del uso coordinado del suelo, agua, fauna y flora de ésta, y por manejo de la cuenca, la ejecución de las obras y tratamientos. La cuenca se declarará como tal, cuando las condiciones ecológicas, económicas y sociales lo requieran (art. 318 CRNR). Con ello, el Código está dejando ver que esta área, al igual que las demás de manejo especial, se declara cuando las condiciones y estudios lo recomienden, no se trata de reservar todo el territorio nacional (en este caso todas las cuencas del país) bajo estas figuras, sino que la declaración de ellas procede en determinadas circunstancias, en relación con zonas específicamente delimitadas y con el cumplimiento de algunas condiciones.

Estas áreas están reguladas en los artículos 312 a 323 del Código de Recursos y fueron reglamentadas por el Decreto 1729 de 2002⁶⁰ que dispone que la ordenación de una cuenca tiene por finalidad planear el uso y manejo sostenible de los recursos de ésta, para *“mantener o restablecer un*

adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.”(Decreto 1729, art. 4).

La ordenación de una cuenca, parte de la posibilidad de usar los recursos de ésta de manera planificada; es un marco para planear el futuro desarrollo integral de la cuenca y programar la ejecución de proyectos hidráulicos en ella. Esta declaración tiene como objeto principal la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer el equilibrio entre aprovechamiento económico y la preservación de la cuenca. De conformidad con lo anterior, la declaratoria de una cuenca en ordenación procede no sólo cuando se quieren proteger o conservar las buenas condiciones ambientales existentes en la cuenca respectiva, sino también cuando se ha perdido el necesario equilibrio entre las actividades económicas realizadas en ésta y la conservación de sus recursos, y por tanto se requiere restablecerlas.

Al igual que en los DMI, esta categoría admite la realización de actividades económicas para el uso y aprovechamiento de sus recursos, dentro de un marco de equilibrio, con respecto a la conservación de la estructura de la cuenca.

La cuenca en ordenación se somete a un plan de ordenación y manejo al que se sujeta la construcción y operación de obras de infraestructura, y en general, la utilización de los recursos naturales renovables, que es de forzoso cumplimiento por las entidades y por los particulares que realicen actividades en la zona, procediendo la imposición de limitaciones de dominio y de servidumbres para alcanzar los fines de la ordenación (319 a 322 CRNR). En este sentido, una vez aprobado el plan, la autoridad ambiental competente debe adoptar las medidas de conservación previstas en dicho plan, y puede restringir o modificar las prácticas de aprovechamiento y establecer controles y límites a las actividades que se realicen en la cuenca (Decreto 1729, art. 5). Así mismo, las entidades públicas y privadas que administren em-

⁶⁰ La reglamentación de las cuencas en ordenación se regía por el Decreto 2857 de 1981, el cual fue reciente y expresamente derogado por el Decreto 1729 de agosto 6 de 2002.

balses, hidroeléctricas, acueductos y distritos de riego, al igual que los usuarios, quedan obligados a dar la información que dispongan y a facilitar la ejecución de dichos planes (arts. 319 a 323 CRNR).

El Decreto 1729 señala que esos planes de ordenación deben ser aprobados por acto administrativo de la autoridad competente. En ninguna otra categoría se exige expresamente que los planes de manejo correspondientes a cada figura de protección se aprueben de esta forma, y por regla general, ello no se ha hecho. Sin embargo debe considerarse que estos planes implican, como implica la reserva y declaración de toda área protegida, la afectación de una zona con limitaciones al uso de los recursos de ésta, porque en ellas se privilegia un uso sobre los demás: el de conservación; limitación que puede ser más o menos estricta dependiendo de la categoría de que se trate. Por lo anterior, se considera importante que se haga aprobación formal por acto administrativo de los planes de manejo de las áreas protegidas.⁶¹

En el caso de las cuencas en ordenación hay una razón adicional para esa aprobación por acto administrativo y es que el Decreto 1729 dispone que las normas del plan de ordenación sobre aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, priman sobre otro ordenamiento administrativo, reglamentación de corrientes, permisos, concesiones, etc., otorgadas antes de entrar en vigencia dicho plan, y que constituye una determinante ambiental, y por tanto, norma de superior jerarquía para los municipios al dictar sus planes de ordenamiento territorial.⁶²

Según el citado Decreto esta declaratoria se debe hacer dentro de los doce meses

siguientes, contados a partir de su publicación (el 7 de agosto de 2002), sin embargo, la misma norma dispone que le corresponde al IDEAM establecer los criterios para la clasificación y priorización de las cuencas hidrográficas del país con fines de ordenación y realizar una guía técnico - científica que permita a la autoridad competente desarrollar las fases de la ordenación, en un plazo de seis meses contados también desde la publicación del Decreto.⁶³ Una vez realizada la clasificación nacional, la autoridad competente evaluará y priorizará regionalmente las cuencas de su jurisdicción para establecer un orden de preferencia para declarar la ordenación, los plazos y las metas a cumplir de acuerdo con sus recursos técnicos, humanos y financieros. Priorización que se debe incluir en los planes de gestión ambiental regional y de acción trianual.

De las disposiciones citadas parece derivarse la intención de que se declaren en ordenación todas las cuencas del país, siguiendo primero una priorización nacional y luego regional de éstas, y fijando plazos para esta tarea. Se estima inadecuada esta forma de concebir el tema de las cuencas en ordenación, ya que el Decreto 1729 consagra la tarea de declaratoria de éstas cuencas, como una actividad administrativa cotidiana, propia de la labor diaria de la autoridad ambiental, que debe cumplirse frente a todas las cuencas de su jurisdicción, previo establecimiento de un orden de preferencia que debe constar en los planes de la respectiva CAR.

De esta forma, el citado Decreto no enmarca conceptualmente (aunque formalmente si lo hace), la figura de las cuencas en ordenación dentro del contexto legal de las áreas de manejo especial de las cuales

⁶¹ Como se sabe el derecho de dominio confiere a su titular tres atributos: uso, goce y disposición. La posibilidad de limitar el dominio o de uno de sus atributos como el uso, tiene que estar prevista directamente en la ley, tal como lo prevé el Código para las actividades en cuencas sometidas a ordenación de conformidad con los planes de ordenación respectivos (art. 320 CRNR), pero en práctica es el plan el que concreta las acciones específicas que se limitan, por lo que la formalidad de los actos aprobatorios de los planes de las áreas protegidas cobra importancia.

⁶² El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 dispone que en la elaboración de planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben tener en cuenta determinantes que constituyen normas de superior jerarquía. Entre esas determinantes se cuentan: las disposiciones producidas por la corporación autónoma regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alinderamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y los parques naturales de carácter regional; también las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la corporación o la autoridad ambiental, entre otras.

⁶³ En el mes de diciembre de 2002, el IDEAM realizó un taller con CAR para este tema del que salió un documento sobre «Criterios y parámetros para la clasificación y priorización con fines de ordenación de cuencas hidrográficas» que ese Instituto elevó a Resolución No 104 del 7 de julio de 2003.

hace parte. Como se dijo, las cuencas en ordenación son una de las áreas de manejo especial que regula el Código, las cuales se declaran selectivamente en porciones especiales del territorio nacional que cumplen con las condiciones de la categoría legal seleccionada para el área respectiva. No todas las cuencas del país se tienen que declarar en ordenación, tal como lo prevé el decreto 1729, sino sólo aquellas que deban ser reservadas para cumplir con los fines de esta categoría de manejo.

Por ello el Código es claro en establecer que se declarará en ordenación una cuenca *“cuando existan condiciones ecológicas, económicas y sociales que así lo requieran”* (art. 318), es decir sólo en ciertos casos, cuando los estudios a los que se somete la declaración de todas las áreas de manejo especial lo exijan. En el mismo sentido, el Decreto 2857 de 1981 (hoy derogado) que regulaba antes esta figura, establecía expresamente las causales que implicaban la declaración de una cuenca en ordenación. En este sentido, el nuevo Decreto reglamentario en la materia, desnaturaliza la figura de las cuencas en ordenación como un área de manejo especial, concibiendo la función de ordenación de cuencas como una actividad administrativa más.

Adicionalmente, pueden existir cuencas que no ameriten declararse en ordenación, porque puede suceder que otras de las categorías de manejo previstas en la legislación, sea más apropiada para las situaciones particulares del ecosistema, por lo cual no se considera que todas las cuencas del país deban declararse como tal y someterse al plan de ordenación referido, porque puede suceder que convenga más declararlas bajo otra figura, como puede

ser por ejemplo reserva forestal, área del sistema de parques nacionales o parque regional, caso en cual no es apropiado superponer dos categorías y dos planes de manejo, que tienen distinto régimen aplicable, que pueden tener distinta competencia para su declaración y administración, y que implican distintas restricciones al uso por ser unas más estrictas que otras.

Pese a lo anterior, la Ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno, en el parágrafo 1 del artículo 89,⁶⁴ modificó el artículo 16 de la Ley 373 de 1997 sobre ahorro y uso eficiente del agua, para establecer que los recursos provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 (cobro de tasas de uso de agua y destino del 1% del valor de la inversión de proyectos que tomen agua de fuentes naturales en la respectiva cuenca), se destinará a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo plan de ordenamiento y manejo de la cuenca. Lo que hace suponer que también aquí se considera que todas las cuencas deben someterse a este proceso y contar con ese plan, para poder invertir tales recursos.

Nuevamente el estudio de Biocolombia no ubica las cuencas en ordenación dentro de las áreas de manejo especial y considera que esta figura no constituye una categoría de manejo para áreas protegidas sino una actividad de planificación temporal sobre cual debe ser la utilización y manejo que se debe dar a los recursos naturales existentes en la cuenca.

Se estima que se debe debatir más sobre el tema porque esas actividades de planeación y regulación del uso de los

⁶⁴ El artículo 89 completo dispone: «Artículo 90°. Protección de zonas de manejo especial. Modifícase el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, el cual quedará de la siguiente manera: «Artículo 16. En la elaboración y presentación del programa se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación.

Parágrafo 1°. Los recursos provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinará a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo plan de ordenamiento y manejo de la cuenca.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentará la creación, funcionamiento y composición de los consejos de agua o cuencas en concertación con las autoridades ambientales.»

recursos dentro de una zona delimitada para ello, y la orientación de las actividades de los usuarios en ella, es precisamente lo que implica y lo que se pretende con la declaratoria de todas las áreas de manejo especial y demás áreas protegidas. Tampoco se dice en ninguna parte que la declaración de las cuencas en ordenación, sea una categoría temporal, ya que al igual que otras áreas protegidas, como por ejemplo, los distritos de conservación de suelos y las reservas forestales, se pueden declarar para restablecer las condiciones perdidas o deterioradas de un ecosistema o para mantenerlas a largo del tiempo y de manera permanente.

La discusión jurídica no es si las cuencas en ordenación son áreas de manejo especial, porque esto desde el punto de vista legal no tiene discusión, sino que el debate se debe (al igual que para las áreas de recreación), para establecer si aún siendo áreas de manejo especial, no se deben considerar como categorías de manejo de áreas protegidas.

En cuanto a las competencias específicas relacionadas con las cuencas en ordenación, al Ministerio de Ambiente le corresponde fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; y proponer los criterios técnicos para el ordenamiento, manejo y restauración de cuencas hidrográficas, lo que se debe interpretar en concordancia con la función del IDEAM de establecer criterios de clasificación de cuencas con fines de ordenación.

La Ley 99 manifiesta que es función de las corporaciones autónomas regionales ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de cuencas hidrográficas en su jurisdicción. Es decir que el Ministerio da pautas nacionales y generales, y las CAR, las concre-

tan en sus jurisdicciones mediante el ordenamiento de esas cuencas, conforme a sus directrices regionales.

Adicionalmente, el Decreto 1729 de 2002 complementó el tema de la competencia, incluyendo otros elementos al disponer que *“la respectiva autoridad ambiental competente o la comisión conjunta, según el caso, tienen la competencia para declarar en ordenación una cuenca hidrográfica”*. (art. 7).

Así, en caso de que se trate de una cuenca compartida entre dos o más corporaciones, la declaración corresponde a la comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002, que reglamentó el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99, en materia de cuencas comunes (ese Decreto 1604 realizó una reglamentación parcial e insuficiente de este importante parágrafo de la Ley 99, aunque en su encabezado se refiere a él en general, como si estuviera haciendo una reglamentación completa y comprensiva de éste).

Según el Decreto 1604 la comisión conjunta tienen como objeto concertar, armonizar y definir políticas, para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas comunes, y específicamente debe cumplir las siguientes funciones: coordinar la formulación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidro-gráfica común; aprobar dicho plan y sus ajustes; coordinar los mecanismos para la implementación del plan y de los instrumentos económicos aplicables, entre otras. Además de esas funciones, el Decreto 1729 expresamente dispuso que la comisión conjunta es competente para declarar la ordenación de las cuencas compartidas y para adoptar las medidas de conservación y protección de los recursos naturales previstas en el plan, para lo que podrá restringir o modificar prácticas de aprovechamiento y poner límites a las actividades que se realicen en la respectiva cuenca, entre otros temas.

En este punto se debe recordar que el parágrafo de la Ley 99 que se está reglamentando otorga a la comisión conjunta funciones de política, para concertar, armonizar y coordinar el manejo de la cuenca o ecosistema común, pero no le otorga a esta

comisión funciones de ejecución, y menos aún de declaración de áreas de manejo especial, como lo hace el Decreto 1729.

La armonización y coordinación de políticas para el manejo de ecosistemas compartidos por corporaciones es una de las más importantes previsiones de la Ley 99, ya que con esa disposición se buscaba superar el fraccionamiento de las políticas y de las acciones para su puesta en marcha, en ecosistemas que exceden los límites de las jurisdicciones de las CAR, pero no se pretendía crear otra instancia para ejercer las competencias asignadas por la misma Ley a las CAR, como ordenar las cuencas de su jurisdicción (art. 31 num. 18). El papel de la comisión conjunta, conforme al parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 debería ser recomendar a cada una de las CAR con jurisdicción en la cuenca compartida, proceder a su ordenación bajo parámetros y políticas comunes, fijar dichas políticas y evaluar su cumplimiento, pero no sustraer la competencia de declaración que tiene cada CAR y pasarla a esa comi-

sión. Más cuando el mismo parágrafo dispone que la administración de esos ecosistemas comunes debe efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio.

A lo anterior se añade el hecho de que según el Decreto 1604, las comisiones conjuntas están conformadas por: -los directores de las corporaciones autónomas regionales, de desarrollo sostenible, de las unidades ambientales de los grandes centros urbanos, o sus delegados, con jurisdicción en la cuenca hidrográfica compartida; por el director territorial de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales o su delegado cuando hubiere lugar, y por el director de Cormagdalena o su delegado cuando a ello hubiere lugar.

Frente a ello se recuerda que el parágrafo 3 del artículo 33 en mención, dispone que son las CAR que comparten un ecosistema o cuenca las que constituirán esa comisión conjunta, pero en ninguna parte se refiere a la participación, con carácter de-



San José del Fragua, Caquetá

cisorio, de instancias como las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, la Unidad de Parques y Cormagdalena en dicha comisión, y menos aún, si además se le confiere por vía reglamentaria, la función de declarar las cuencas en ordenación. Sin duda es muy importante que las CAR coordinen con los municipios, con la unidad de parques y con Cormagdalena su gestión, para ello, la misma Ley 99, la Ley 388 de 1997 y la Ley 161 de 1994, entre otras, prevén algunos mecanismos de coordinación que se deben implementar con urgencia, pero extender a estas instancias la competencia de declaración de cuencas en ordenación no se considera apropiado.

El Decreto 1604 no explica a que se refiere la expresión “cuando a ello hubiere lugar” que utiliza para mencionar la participación de la Unidad de Parques y de Cormagdalena, en estas comisiones. Se podría pensar que estas instancias harán parte de dichas comisiones cuando la cuenca a ordenar esté al interior de un área del sistema de parques o en su zona amortiguadora en el primer caso, o cuando se trate de una cuenca que esté dentro de la jurisdicción de Cormagdalena, en el segundo caso.

Sin embargo, decir que la participación de la Unidad de Parques procede cuando se trata de una cuenca que está comprendida en todo o parte al interior de un área del Sistema de Parques, es totalmente inapropiado, porque no es ni técnica ni jurídicamente adecuado superponer dos categorías de manejo sobre una misma área, cuando hay distintas autoridades competentes para la administración de cada categoría, y cuando cada una se somete a un régimen diferente de usos, y a un plan para el manejo con diferentes contenidos, alcances e implicaciones.

Como se dijo, las cuencas en ordenación permiten la realización de actividades de aprovechamiento económico de los recursos del área conforme a su plan de ordenamiento y manejo, lo que no se permite

en las áreas del Sistema de Parques Nacionales (salvo la excepción del artículo 7 del decreto 622 de 1977), que es la categoría de manejo más restrictiva que existe en la legislación nacional, por lo que no se explica como se podría conciliar que dentro de una misma zona la existencia de las dos categorías, por lo que se debe descartar este supuesto.

Si la cuenca a ordenar se encuentra por fuera del área del Sistema de Parques, en su zona amortiguadora, es claro que la competencia para hacer la declaración de la cuenca la tiene la CAR respectiva, siendo sin duda muy importante coordinar las acciones con la Unidad de Parques en las zonas amortiguadoras, ya que éstas cumplen una función frente a los parques, al atenuar las perturbaciones que pueda causar la acción humana en ellos, pero esto no implica extender la competencia de la Unidad por fuera de las áreas del sistema y para declarar otro tipo de áreas de manejo especial. Por esto este supuesto tampoco prosperaría.

La Unidad de Parques, declara y administra las áreas del Sistema de Parques y coordina el SINAP, proponiendo normas, políticas, planes etc., pero otorgarle funciones de declaración de cuencas en ordenación, se estima que excede su ámbito de acción, desdibujando su misión.

Lo mismo se piensa de investir a Cormagdalena de la competencia para la declaración de esta área de manejo especial. Lo anterior, porque como se sabe, la Constitución de 1991 en su artículo 331 creó la Corporación del Río Grande de la Magdalena - Cormagdalena- que tiene una naturaleza jurídica totalmente diferente a la de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

De conformidad con la Ley 161 de 1994, que desarrolla la Carta en este tema, Cormagdalena se organizó como un ente corporativo especial del orden nacional que funcionará como una empresa industrial y comercial del Estado, sometida a las re-

glas de las sociedades anónimas en lo no previsto por esa Ley. Esta corporación tiene especial importancia para el país y es fundamental que las CAR coordinen su gestión ambiental con ella, dado que en la cuenca del río Magdalena hay aproximadamente 23 CAR. El objeto de Cormagdalena es la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía, así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Entre las funciones de Cormagdalena, se cuentan: adoptar las disposiciones necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico de la cuenca, conforme a las disposiciones ambientales superiores y en coordinación con las corporaciones autónomas regionales encargadas de la gestión ambiental en el área de su jurisdicción. Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos y demás recursos naturales renovables, conforme a las políticas nacionales y con sujeción a las normas superiores, y elaborar los estudios y programas tendientes a la configuración o complementación de un plan general de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Grande, que debe ser adoptado por esa corporación.

Adicionalmente Cormagdalena está investida de facultades para la coordinación y supervisión del ordenamiento hidrológico y el manejo integral del río Magdalena. Por tanto le corresponde coordinar, con sujeción a las normas superiores y a la política nacional ambiental, las actividades de las demás CAR encargadas de la gestión ambiental en la cuenca del río Magdalena y sus afluentes, en los aspectos que inciden en el comportamiento de la corriente del río, en especial la reforestación, la contaminación de las aguas y las restricciones artificiales de los caudales.

En el mismo sentido, la Ley 99 de 1993 en el parágrafo 2 de su artículo 33, dispuso

que las CAR en cuya jurisdicción se encuentren municipios ribereños del río Magdalena, ejercerán sus funciones en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, y serán delegatarias suyas para garantizar el adecuado aprovechamiento y preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables en la cuenca fluvial.

De las funciones citadas y de la naturaleza jurídica referida, se deduce que Cormagdalena no es una autoridad ambiental, sino un ente corporativo especial del orden nacional, que funciona como una empresa industrial y comercial del Estado, que ejerce algunas funciones en coordinación con las CAR, por lo que es fundamental que se pongan en marcha y se utilicen los canales previstos para la coordinación de acciones con las CAR que tienen jurisdicción en esta cuenca, pero eso totalmente diferente a otorgarle a Cormagdalena, competencia para declarar áreas de manejo especial, como son las cuencas en ordenación.

Sobre la competencia de los grandes centros urbanos para crear áreas de manejo especial, se presentará más adelante una posición general aplicable a todas las categorías de manejo regionales.

Adicionalmente, debe considerarse que el artículo 89 de la Ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan de Desarrollo del presente gobierno, en su parágrafo 2, dispuso que el Minambiente reglamentará la creación, funcionamiento y composición de los consejos de agua o cuencas en concertación con las autoridades ambientales. Sin duda ese reglamento debe estar integrado a lo dispuesto en los Decretos 1729 y 1604 de 2002, sobre ordenación de cuencas y comisiones conjuntas para cuencas compartidas respectivamente, de manera que se cuide de no superponer más instancias con diferentes competencias sobre las cuencas, a menos que exista una perfecta distribución de competencias entre cada una y una integración adecuada que permita la acción co-

ordinada, evitando conflictos de competencia en estas áreas.

El Código de Recursos Naturales declara de utilidad pública e interés social la conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas, el uso eficiente de recursos hídricos y obras hidrográficas, la instalación de plantas de suministro, control o corrección de aguas, el uso eficiente de recursos hídricos y las obras hidráulicas de propiedad privada, la preservación y control de contaminación de las aguas, la adquisición de terrenos en la extensión necesaria, para servicios de captación, almacenamiento, tratamiento de las aguas que abastecen a una población y para plantas de tratamiento de aguas negras, con miras a controlar o evitar las actividades susceptibles de contaminar, entre otros temas (arts. 69 a 70 CRNR).

Esto lo concreta específicamente al tema de la ordenación de cuencas, la Ley 99 que declara que *“son motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición por enajenación voluntaria o mediante expropiación de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieren constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:*

(...) la ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.”(...) (art. 107).

Finalmente, el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1999 plasmó una obligación general, aplicable no sólo en cuencas que se encuentren en ordenación sino a todas las cuencas del país, al señalar una obligación de inversión para todo propietario de proyecto que utilice agua de fuentes naturales, la que queda condicionada a que el proyecto esté sujeto a licencia ambiental, ya que la inversión procede respecto de las obras que ordene la respectiva licencia, para la recuperación y preservación de la cuenca. Aunque la Ley 99 no consagró

esta inversión pensada específicamente para financiar los planes de ordenación de cuencas, ésta fuente si debe ser tenida en cuenta por las CAR para financiar tales planes, en las cuencas en las que existan este tipo de proyectos, tal como lo considera el artículo 23 del Decreto 1729.

d) Distritos de conservación de suelos. Son áreas que se delimitan para someterlas a manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o a la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de uso que en ellas se desarrolla (art. 324 del Código).

Los distritos de conservación de suelos se sujetan a planes de rehabilitación y manejo del área, que obligan a los propietarios de terrenos ubicados en su interior a ejecutar las medidas previstas en dichos planes.

Esta figura de protección se utiliza cuando se requiere someter una zona a un proceso de recuperación de sus suelos o cuando se busca prevenir la degradación de éstos. Así, se reafirma la idea de que las áreas protegidas no sólo se declaran para mantener ecosistemas prístinos o en buen estado de conservación, sino que también se crean cuando se requiere recuperar, rehabilitar o restablecer esas condiciones perdidas. Constituye una creencia errada que las áreas protegidas se declaran únicamente para preservar ecosistemas bien conservados, por lo que se estima que los que están degradados o que han perdido parte importante de sus valores naturales, ya no califican dentro de las categorías de protección. Esto no es correcto porque el propósito de reservar y someter a manejo especial espacios naturales degradados o alterados, justamente para someterlos a procesos de restauración o recuperación de los recursos naturales o valores ambientales perdidos, también hace parte integral de varias de las categorías de manejo previstas en la legislación.

En el caso de los distritos de conservación de suelos, éste es el objetivo preciso de su reserva y alinderación, por lo que la autoridad puede intervenir las actividades que se realicen dentro de ellos, especialmente las de aprovechamiento de recursos naturales y la construcción de obras para evitar que se contraríen los fines para los cuales se declara el área.

En la Ley 2 de 1959 se encuentra un antecedente de esta área, ya que ésta facultaba al Ministerio de Agricultura, para decretar la formación de «distritos de conservación», debidamente delimitados. Los predios comprendidos en cada distrito, se podían someter a un plan individual de uso racional de la tierra, mediante acuerdo con los propietarios. La misma ley consagraba que el gobierno nacional debía adquirir las tierras o las mejoras que por su avanzada erosión debieran, en concepto del IGAC, ser desocupadas y destinadas a reforestación, propendiendo por el establecimiento de sus moradores en otras regiones del país. A falta de acuerdo con el propietario sobre

el precio, éstas podían ser expropiadas. El gobierno podía usar facultades similares, para adelantar prácticas de conservación y mejoramiento de los suelos.

Esta área de manejo especial puede ser apropiada para la regulación de las zonas que se van a someter a programas de restauración ecológica, o a programas de agroforestería, como por ejemplo aquellas de que trata el *“Plan estratégico para la restauración y el establecimiento de bosques en Colombia - Plan Verde-”*, cuyas ejecutoras principales son las corporaciones autónomas regionales (ese Plan se explicó en el marco político de este escrito).

Adicionalmente, los distritos de conservación de suelos deben estudiarse en concordancia con las disposiciones sobre suelo agrícola del Código de Recursos Naturales, que establece, entre otras cosas, que el aprovechamiento de los suelos debe realizarse de manera que se mantenga su integridad física y su capacidad productiva y aplicando las normas técnicas



Campeños del Valle del Cauca

requeridas para evitar su pérdida o degradación, lograr su recuperación y asegurar su conservación. Quienes realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o de infraestructura, que puedan afectar los suelos, están obligadas a ejecutar prácticas de conservación y recuperación de acuerdo con las características regionales.

La administración tiene la facultad de intervenir el uso y manejo de los suelos baldíos y de los terrenos de propiedad privada cuando se presenten fenómenos de erosión, salinización y en general degradación del ambiente, por manejo inadecuado o por otras causas; adoptar las medidas de corrección, recuperación y conservación necesarias; controlar el uso de sustancias que puedan contaminar el suelo; y establecer de acuerdo con las características de cada región, y de conformidad con la pendiente de los terrenos, cuáles áreas se deben mantener bajo cobertura vegetal y las prácticas de cultivo o de conservación a que deben sujetarse (art. 178 a186).

Actualmente, los distritos de conservación de suelos no cuentan con decreto regla-

mentario que desarrolle las escasas previsiones del Código sobre la categoría, y el desconocimiento de la figura, ha hecho que su utilización haya sido casi nula en el país. Sin embargo, se considera que esta área reviste especial importancia, porque el suelo es el soporte de todos los recursos, por ejemplo, es difícil desligar la conservación de los bosques y de ecosistemas como los páramos, de la del suelo. Una adecuada reglamentación de la figura de los distritos de conservación de suelos en concordancia con los artículos mencionados, podría ofrecer a las autoridades ambientales importantes herramientas para intervenir y regular la realización de actividades en suelos frágiles, de protección o que deban someterse a procesos de recuperación.

En cuanto a la declaración de esta categoría, la Ley 99 estableció que es función de las corporaciones autónomas regionales, reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos que determinen la ley, y los reglamentos, los distritos de conservación de suelos, y reglamentar su uso y funcionamiento. Corresponde a los consejos directivos de las CAR, aprobar la incorporación o sustracción de estos distritos.

2.2.3 Otras categorías regionales de áreas protegidas

a) Reservas forestales regionales. Las reservas forestales no se encuentran ubicadas dentro del título de las áreas de manejo especial, sino en el de bosques del Código de Recursos Naturales Renovables (art. 202 a 210). Desde hace muchos años existe legislación sobre bosques en el país y en particular sobre reservas y zonas forestales. Por ejemplo, el Decreto 1383 de 1940 disponía que se denomina zona forestal protectora el conjunto de terrenos que por su topografía, o por su ubicación en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y márgenes de depósitos o cursos permanentes de agua, conviene que permanezcan revestidos de masas arbóreas por la acción que éstas ejercen sobre el régimen fluvial, conservación de aguas y suelos, salubridad de centros urbanos, etc.

Por su parte, el Decreto 2278 de 1953 clasificó los bosques del país en protectores, públicos, de interés general y de propiedad privada. Se entiende por bosques protectores los plantados en los terrenos que constituyen la zona protectora, sean públicos o de dominio privado.

Posteriormente la Ley 2 de 1959 estableció para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, aguas y de la vida silvestre, con carácter de zonas forestales protectoras y bosques de interés general, según la clasificación del decreto 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal:

- a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico
- b) Zona de Reserva Forestal Central

- c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena
- d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
- e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones
- f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy
- g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonia (art. 1)

La citada Ley establece los límites de cada una de estas zonas, y dispone que los bosques existentes en ellas deben someterse a un plan de ordenación forestal.

Además el artículo 2 declara como zonas de reserva forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%.

Esta Ley dispuso que el Ministerio de Agricultura podía sustraer las zonas de reserva forestal de que tratan los artículos anteriores, para destinarlas a la actividad agropecuaria según la clasificación de los suelos del país que haga el IGAC o su departamento de recursos naturales de dicho Ministerio. La declaración genérica de zonas de reserva forestal realizada en el artículo 2 de la Ley 2, no opera en la práctica sino fue concretada por la autoridad competente en ese entonces mediante la alinderación, delimitación y declaración de reservas específicas. En este sentido, la misma Ley 2 estableció que de acuerdo con los estudios del IGAC o previo concepto del Ministerio de Agricultura, el gobierno podía reservar otras áreas diferentes a las siete enumeradas en su artículo 1.

Esas siete zonas de reserva forestal establecidas y delimitadas por la Ley 2 se consideran reservas forestales nacionales, ya que fueron establecidas por una ley sobre economía forestal de la Nación, para proteger grandes zonas del país, por lo que este trabajo no se centrará en ellas, ya que aquí interesan las categorías regionales. Es de

anotar que para la categoría de reserva forestal, la legislación prevé expresamente la posibilidad de que se declaren reservas forestales nacionales o regionales, y de tal carácter, depende la competencia para las distintas funciones relacionadas con dichas áreas, como se explicará más adelante.

El Decreto Reglamentario 877 de 1976 incluye dentro del concepto de áreas de reserva forestal, las establecidas por las leyes 52 de 1948 y 2 de 1959, y en los decretos 2278 de 1953 y 111 de 1959, salvo las zonas sustraídas, así como las que se declaren con posterioridad a estas normas (art. 2).

El Código de Recursos Naturales, en el título de bosques regula el manejo tanto de los suelos forestales, como de los bosques que contienen, que para sus efectos se denominan áreas forestales. La naturaleza forestal de los suelos se determinará según estudios ecológicos y socio-económicos (al igual que los estudios exigidos para la declaración de las áreas de manejo especial).

En este sentido, define las áreas de reserva forestal como zonas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento, y utilización racional de áreas forestales protectoras, productoras o productoras-protectoras. Sólo pueden destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o que se establezcan, garantizando la recuperación y supervivencia de los mismos.

Como se evidencia, la definición de reserva forestal remite a la de área forestal, por ello el Código dispone que se entiende por área forestal protectora, la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos u otros recursos naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque.

Las áreas forestales protectora-productora y productora, igualmente deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales. La primera puede ser objeto de actividades de producción, siempre y cuando se sujete al mantenimiento del efecto protector del bosque, y en la segunda se pueden obtener productos forestales para comercialización o consumo. El área forestal productora se denomina área de producción directa cuando la obtención de productos implica la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación. Es de producción indirecta cuando se obtienen frutos o productos secundarios, sin que implique la desaparición del bosque.

De las definiciones citadas se deriva que las reservas forestales se establecen para destinarlas al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales, y por tanto, dichas reservas pueden ser protectoras, protectoras-productoras o productoras de acuerdo con la calidad del área forestal en que se encuentran.

Las áreas forestales protectoras y protectoras-productoras se establecen para proteger los bosques o los demás recursos naturales renovables, por ello se encuentran zonas de reserva forestal cuyo fin principal es por ejemplo, proteger las cuencas y el caudal de las aguas, también se pueden establecer para proteger la fauna acuática o terrestre o la vida silvestre en general (art. 7, Decreto 877 de 1976).

Conforme a lo anterior, debe tenerse en cuenta que para establecer o mantener una reserva forestal no es necesario que la zona esté cubierta de bosque. En las áreas forestales, según lo dispone el Código, se regula el manejo tanto de los suelos forestales, como de los bosques que contienen, a lo que se suma que el Decreto 877 de 1976 al dar criterios para establecer las distintas clases de áreas forestales, lo hace con base en las características de los terrenos como su pendiente y en el régimen de precipitación, entre

otros aspectos. Por ello, las reservas forestales se declaran con base en la aptitud y calidades del suelo, si se trata de suelos de aptitud forestal que se han sometido a procesos de deforestación y se requiere establecer en ellos de nuevo bosques, es posible declarar el área como reserva forestal. Ello desvirtúa el argumento de quienes solicitan sustraer áreas de reserva forestal argumentando que en ellas ya no hay bosque, porque muchas veces se requiere realizar o mantener la declaratoria precisamente para restablecer el bosque arrasado, de tal manera que en estos casos lo que se requiere evaluar es si la aptitud del suelo sigue siendo forestal o si ya se cambió de manera irreversible, por ejemplo, en virtud de procesos de urbanización.

Otro elemento que introduce la definición de las tres clases de áreas forestales es que se trata de zonas que deben conservarse permanentemente con bosques naturales o artificiales. Por lo anterior, al ser las reservas forestales zonas que se destinan al establecimiento o mantenimiento de áreas forestales, se estima que debe entenderse que tales reservas pueden recaer sobre áreas de bosques naturales o "artificiales", de tal manera que podría darse una reserva forestal que contiene bosques plantados, siempre y cuando cumpla con los fines, destino y actividades permitidas en la reserva forestal. En tal caso, la discusión sería si la reserva forestal que recae sobre un área forestal compuesta por bosques plantados se puede considerar un área protegida o no, más aún cuando se maneja la expresión "áreas naturales protegidas".

En este sentido, el Código señala que se puede *"otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aún dentro del área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar."* (art. 209 inc. 2).

Pese a que el Código prevé que las tres clases de áreas forestales deben ser con-

servadas con bosques “naturales o artificiales”, el Decreto 877 de 1976 (art. 7,9 y10) al establecer los criterios que permiten ubicar y saber que terrenos se consideran dentro de cada una de las clases de áreas forestales mencionadas, sólo incluyó dentro de las áreas forestales productoras, zonas cubiertas por bosques artificiales.

Así, el Decreto 877 establece que “se consideran áreas forestales protectoras:

- a) Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a 8.000 mm por año y con pendiente mayor del 20 % (formaciones de bosques pluvial tropical);
- b) Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre 4.000 y 8.000 mm por año y su pendiente sea superior al 30% (formaciones de bosques muy húmedo-tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);
- c) Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;
- d) Todas las tierras con pendiente superior al 100 % en cualquier formación ecológica;
- e) Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimientos de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no;
- f) Las áreas de suelos desnudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;
- g) Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;
- h) Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales,

plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;

- i) Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de esta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.” (art. 7).

“Artículo 9: Se consideran áreas forestales protectoras-productoras:

- a) Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a 8.000 mm por año y su pendiente esté comprendida entre el 10% y el 20%;
- b) Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre 4.000 y 8.000 mm por año y su pendiente esté comprendida entre el 10% y el 30% (formaciones de bosques muy húmedo tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);
- c) Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre 2.000 y 4.000 mm por año y su pendiente esté comprendida entre el 51% y el 100% (formaciones de bosques húmedo tropical, bosque muy húmedo premontano, bosque pluvial montano y bosque muy húmedo montano bajo);
- d) Las áreas que se determinen como de incidencia sobre embalses para centrales hidroeléctricas, acueductos o sistemas de riego, lagos, lagunas y ciénagas naturales o artificiales, y
- e) Todas las tierras que por sus condiciones de suelo hagan predominante el carácter protector del bosque, pero admitan aprovechamientos por sistemas que aseguren su permanencia.”

“Artículo 10: Se consideran áreas forestales productoras:

- a) Las áreas cubiertas de bosques naturales, que por su contenido maderable sean susceptibles de un aprovechamiento

- to racional y económico siempre que no estén comprendidas dentro de las áreas protectoras-productoras a que se refieren los artículos 7 y 9 de este decreto;*
- b) *Las áreas cubiertas de bosques artificiales establecidas con fines comerciales;*
- c) *Las áreas que estando o no cubiertas de bosques, se consideren aptas para el cultivo forestal por sus condiciones naturales.”*

En cuanto a las actividades permitidas o al uso de las reservas forestales, cualquiera sea su clase, el Código manifiesta que se pueden destinar exclusivamente al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o que se establezcan.⁶⁵ La intensidad del aprovechamiento varía de acuerdo a si es protectora, protectora-productora o productora, pero en todo caso, se debe garantizar la recuperación y conservación de los bosques, por lo que no se pueden otorgar en ellas permisos únicos, sino previa sustracción del área donde se pretenda adelantar este aprovechamiento⁶⁶. Igualmente, cuando en la reserva forestal, por motivos de utilidad pública o interés social, sea necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada debe delimitarse para ser previamente sustraída de la reserva. También se pueden sustraer de la reserva los predios en que los propietarios demuestren que los suelos se pueden usar en actividades diferentes a la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

Es decir que en estas reservas se conjugan actividades de conservación y recuperación de las áreas, con actividades de aprovechamiento racional, cuyos alcances se definen de acuerdo con la clase de área forestal de que se trate.

De conformidad con lo anterior, lo que constituye una categoría de manejo de área protegida es la de reserva forestal y no las áreas forestales en general, ya que estas últimas son todos los suelos forestales por su naturaleza y los bosques que contienen (art. 202 CRNR). De tal forma que para que esas áreas se conviertan en una categoría de protección deben ser delimitadas, reservadas y declaradas bajo la figura de reserva forestal protectora, protectora-productora o productora según el área a la que correspondan de acuerdo con las definiciones del Código y los criterios de identificación de cada una de éstas, contenidos en el Decreto 877 de 1976. No todos los terrenos que se encuentran dentro de las condiciones señaladas en los artículos 7, 9 y 10 del mencionado Decreto 877, se convierten por ese simple hecho en áreas protegidas, para ello es necesario que se reserven y delimiten bajo la figura de reserva forestal.

Por ello, no es adecuado que las autoridades declaren áreas forestales, pensando que con ello están declarando un área protegida, ya que la categoría de manejo prevista en la normatividad para elevar los diversos tipos de áreas forestales, a nivel de categoría de protección, es la de reserva forestal.⁶⁷

En cuanto a la sustracción de las áreas de reserva forestal se debe tener en cuenta la

⁶⁵ El Decreto reglamentario 877 de 1976 habla de aprovechamiento «persistente» de los bosques, para homologar la expresión con las clases de aprovechamiento forestal reguladas por el Código y por el Decreto 1791 de 1996. El Código define aprovechamiento persistente en su artículo 213 así: «Son aprovechamientos forestales persistentes los que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso.»

⁶⁶ Conforme al artículo 215 del Código, son aprovechamientos forestales únicos: «los que técnicamente se realicen en bosques localizados en suelos que deban ser destinados a usos diferentes del forestal.»

El permiso para aprovechamiento forestal único puede contener la obligación de dejar limpio el terreno al acabarse el aprovechamiento, pero no la de renovar o conservar el bosque.» Por ello es incompatible con la definición y los fines perseguidos con las reservas forestales.

⁶⁷ La Ley 79 de 1986 declaró como área de reserva forestal protectora para la conservación y preservación de las aguas: «Todos los bosques y la vegetación natural, existentes en el territorio nacional, que se encuentren sobre la cota de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar» (art. 1, literal c), quedando cubierta por tal declaración, una porción significativa del bioma páramo en existente en el país. Sin embargo, la referida Ley 79 fue demandada por inconstitucional y declarada inexecutable meses después de su promulgación, por la Corte Suprema (que en ese entonces tenía su cargo la guarda de la Constitución), mediante sentencia 156 del 5 de noviembre de 1987. El demandante alegó vicios de forma y de fondo como causales de inexecutable, estimando la Corte Suprema procedente uno de los cargos alegados como vicio de procedimiento en el trámite de aprobación de la Ley, por lo que la declaró inexecutable en todas sus partes, sin entrar a evaluar los argumentos de fondo.

sentencia C-649 de 1997, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la función asignada por la Ley 99 al Ministerio de Ambiente de sustraer las áreas del Sistema de Parques Nacionales y las reservas forestales nacionales, porque el demandante argumentaba que al conferirle la Constitución, en su artículo 63 el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, a los bienes de uso público, a los parques nacionales y a los demás bienes que determine el legislador, entre otros, no se podía radicar en cabeza de la administración (el Ministerio) esa facultad. Aunque la sentencia en mención se refiere a la sustracción de dos categorías de manejo nacionales, se cita en este trabajo porque lo dispuesto en ella sobre la facultad de la administración para sustraer reservas forestales nacionales, es aplicable a la función administrativa de sustraer las demás categorías regionales.

La Corte señaló que la protección de inalienables, imprescriptibles e inembargables que confiere el artículo 63 constitucional a los parques nacionales debe interpretarse en el sentido de que las áreas alindadas como tales, dada su especial importancia ecológica, se deben mantener incólumes e intangibles, y por tanto, no pueden ser afectadas por el legislador, y menos por la administración, aunque esté

habilitada por éste. Entiende la Corte que la voluntad del constituyente fue que las áreas integradas al Sistema de Parques Nacionales⁶⁸, se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias, por lo que no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación, ni por el legislador, ni por la administración.

En sentido contrario, respecto a otros bienes a los que es la ley quien les ha atribuido tal protección (tal como lo permite el artículo 63 C.P. al referirse a *“los demás bienes que determine la ley”*), se debe interpretar que si el legislador tiene la facultad para crearlas, igualmente tiene la potestad para suprimirlas, según lo exija el interés público o social. Esto se explica por el hecho de que en derecho las cosas se deshacen como se hacen, de tal forma, que si es la ley, y no la Carta, la que les confiere esas calidades, esa misma ley se las puede quitar. Lo que no ocurre en el caso de las áreas del Sistema de Parques, en las que es directamente la Constitución la que le otorga la protección de inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que no podría el legislador, ni la administración desconocerla con actos de inferior jerarquía (ley u actos administrativos).

Frente a ello, la Corte concluye que las reservas forestales sí pueden ser objeto de



Bosque de niebla RNN La Planada, Nariño

⁶⁸ La sentencia hace referencia a las seis áreas que integran el Sistema de Parques, aunque la Constitución en el artículo 63 sólo hace mención a los parques nacionales, ya que es obvio que la intención del constituyente era proteger el Sistema completo y no únicamente esta categoría.

sustracción, y por el contrario, estima que la función de sustraer, cuando se refiere a las áreas integrantes del Sistema de Parques Nacionales, es inconstitucional, declarando inexecutable la atribución conferida al Ministerio por el artículo 5 # 18. Así, actualmente la única categoría de manejo para la que se eliminó de manera general la facultad de sustracción, es para las áreas del Sistema de Parques; conservando la autoridad ambiental, la función de sustraer las demás categorías, ya que como se dijo, tal Sistema es el único que deriva la protección directamente de la Constitución⁶⁹.

Adicionalmente, hay que mencionar que el legislador impuso una restricción para la sustracción de reservas forestales ubicadas en zona de frontera. esta restricción se encontraba en Ley 191 de 1995,⁷⁰ y fue levantada por el mismo legislador mediante Ley 843 de 2003 que modificó el artículo 9 de la Ley 191, al disponer que en las áreas de reserva forestal nacional y otras reservas naturales ubicadas en las zonas de frontera se aplicará la normatividad ambiental vigente, así como también la normatividad específica para la protección de las comunidades indígenas y negras.

Fuera de las reservas de Ley 2, el Inderena durante su existencia declaró 57 reservas forestales protectoras en diversas zonas del territorio nacional y algunas corporaciones han declarado reservas forestales regionales en el área de su jurisdicción. Ante este panorama, y dado que como se dijo, la competencia asignada por la Ley 99 en relación con las reservas forestales está dividida entre el Ministerio y las CAR, según se trate de reservas nacionales o regionales, surgieron preguntas relacionadas con la competencia para efectuar sustraccio-

nes de las áreas de reserva forestal declaradas por el Inderena. En virtud de lo anterior, el Minambiente elevó una consulta al Consejo de Estado para aclarar si las reservas creadas por Inderena tenían la calidad de nacionales o de regionales, y de esta forma determinar quién era la autoridad competente para su sustracción.

En el referido concepto la Sala de Consulta del Consejo de Estado, analizó las funciones del Inderena desde su creación (1968) y encontró que se le asignó expresamente la función de declarar “zonas de reserva nacional”⁷¹. Posteriormente en 1976 cuando se reformó el sector agro-pecuario (Decreto-Ley 133 de 1976), se consagró que el Inderena tenía a su cargo, declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideraron necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que hubiera lugar, para lo cual requería aprobación del gobierno nacional. Reconoce que la Ley 99 de 1993 reguló las competencias ambientales y determinó las competencias del Ministerio y de las CAR como autoridades ambientales, atribuyendo a las dos autoridades, competencias de sustracción de áreas de reserva forestal distribuidas así: al Ministerio, si la reserva es de carácter nacional, y a las CAR, si son reservas regionales.

De esta forma, se parte de la existencia de dos clases de reservas forestales: las nacionales y las regionales, y de la distribución de competencias que para esta categoría hace la Ley 99, así: *“En relación con las reservas forestales nacionales, estas funciones están atribuidas exclusivamente al Ministerio del Medio Ambiente, a excepción de la administración, la cual compete a la corporación de la jurisdicción donde se encuentre locali-*

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell.

⁷⁰ El artículo 9 de la Ley 191 de 1995 dispone: «Las áreas de parques y reservas naturales, forestales y otras especiales ubicadas en zonas de frontera no podrán ser objeto de sustracciones parciales» (...). Las reservas naturales son una de las categorías que integran el Sistema de Parques Nacionales, pero el artículo además de las reservas forestales menciona «otras especiales», lo que podría interpretarse como las otras categorías de manejo que se creen en zonas de frontera, como pueden ser los distritos de manejo integrado, parques regionales, entre otros. El artículo limita las sustracciones parciales, pero con mayor razón debe interpretarse que también se refiere a las sustracciones totales de las áreas, ya que si se prohíbe una afectación menor, con más razón lo hará respecto de la afectación total.

⁷¹ El artículo 23 del Decreto-Ley 2420 de 1968, que creó el Inderena, disponía que era función del ese Instituto «Delimitar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de las aguas, los bosques, los suelos y la fauna, y autorizar la sustracción de zonas dentro de éstas reservas,» y el artículo 24 señala: «Declaración de zonas de reserva nacional. Las resoluciones sobre declaración de zonas de reserva nacional que se dicten en desarrollo de las funciones encomendadas al Instituto y las que autoricen la sustracción de zonas de reserva, requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.»

*zada. La función de reservar, alinderrar, administrar o sustraer las reservas forestales regionales, compete a las corporaciones autónomas regionales.*⁷²

En el concepto se describe que la reserva que se pretende sustraer fue creada por el Inderena y no por la corporación, así, siendo la autoridad nacional la que la creó y teniendo ésta competencia para crear reservas forestales nacionales, se trata pues de una reserva del orden nacional. Por ello, las corporaciones y las autoridades ambientales urbanas, carecen de competencia para efectuar sustracciones a las reservas forestales declaradas por el Inderena, por ser éstas de carácter nacional. Con base en lo anterior, la Sala responde: *“La autoridad ambiental competente para sustraer porciones en las áreas de reservas forestales del orden nacional, declaradas por el Inderena, es el Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99/93, art.5 num. 18).”*

En este caso se comparte la posición de la Sala, ya que para esta categoría de manejo, la Ley 99 dejó expresamente en cabeza del Ministerio algunas funciones relacionadas con las reservas forestales nacionales, diferenciándolas de las funciones de las CAR frente a las reservas forestales regionales. Ello, porque la mencionada Ley consideró importante mantener, de manera excepcional, en cabeza de la autoridad ambiental nacional, algunas funciones atinentes a las reservas forestales nacionales (todas menos la de administración), y todas las relacionadas con el Sistema de Parques, precisamente por el interés y los valores nacionales involucrados en estas categorías.

Si antes de la creación del Ministerio, el Inderena era la autoridad nacional con competencia para crear reservas forestales calificadas por la misma ley como “nacionales”, y al tiempo, algunas de las CAR que compartían competencias ambientales con el Inderena, también tenían atribu-



Flor Campanulaceae (Labiellaceae)
RNN La Planada, Nariño

ciones para declarar reservas forestales en sus jurisdicciones regionales, es claro que la autoridad ambiental nacional y las regionales ejercían sus competencias en la materia, diferenciándose en el carácter de sus declaraciones, por ser unas del orden nacional y las otras del regional.

La Ley 99 al suprimir el Inderena y crear el Ministerio, mantuvo expresamente esa división que venía de la legislación anterior, entre reservas forestales nacionales y regionales, lo que no ocurre con ninguna otra de las categorías de protección y manejo, por lo que se entiende que, de manera excepcional para esta categoría, las declaraciones que realizaba el Inderena de reservas forestales, conservan el carácter de nacionales que tenían antes de la expedición de la Ley 99. Así dentro de las competencias asignadas al Ministerio en relación con las reservas forestales nacionales se deben entender incluidas las reservas de Ley 2 y las declaradas por el Inderena.

En el caso de las demás categorías de manejo no ocurrió lo mismo. Por ejemplo, antes de la Ley 99, tanto el Inderena como las CAR tenían competencia para declarar distritos de manejo integrado, pero a raíz de la citada Ley, se cambiaron las competencias, y la declaración, sustracción y administración de DMI, se dejó

⁷² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, MP: Luis Camilo Osorio Isaza, radicación No 1.324, 22 de marzo de 2001.

exclusivamente como una competencia regional a cargo de las CAR, el Ministerio no se reservó esas funciones, porque como se dijo, sólo excepcionalmente se le encargaron a dicho organismo atribuciones relacionadas con la declaración del Sistema de Parques Nacionales, y con la declaración y sustracción de las reservas forestales nacionales. (Esto conforme a la última interpretación dada al tema de las competencias en el Decreto 216 de 2003, explicado en esta escrito).

En resumen las competencias relacionadas con esta categoría de manejo se distribuyen así: es función del Ministerio, reservar, alinear y sustraer las reservas forestales nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento, y proponer conjuntamente con la Unidad del Sistema de Parques Nacionales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal.

Corresponde a las CAR, reservar, alinear, administrar o sustraer las reservas forestales regionales, administrar las reservas forestales nacionales de su jurisdicción, y reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales regionales.

En cuanto al trámite de declaración de las reservas forestales, las normas del Inderena, los estatutos de algunas CAR existentes antes de 1993 y el Decreto 877 de 1976 (art. 5), señalaban que las providencias que declararan la creación o sustracción de estas áreas, debían ser aprobadas por el gobierno nacional mediante resolución ejecutiva. Con respecto a este requisito se aplican exactamente los mismos argumentos expuestos en este trabajo para el trámite de aprobación de DMI, para sostener la no procedencia de dicha aprobación con posterioridad a la Ley 99, dado el cambio realizado por dicha Ley, a la naturaleza jurídica de las CAR, y a la no existencia de un control de tutela clásico sobre éstas entidades, que ya no son establecimiento públicos adscritos, como eran antes de la reforma de

1993 y como lo era el mismo Inderena. (Sobre el particular, ver punto 2.2.2. literal b).

Así, actualmente la declaración y sustracción de reservas forestales regionales se debe hacer mediante acuerdo del consejo directivo de la corporación respectiva, que es el órgano señalado expresamente por la Ley 99, como el competente para aprobar la incorporación o sustracción de dichas reservas (art. 27 lit.g), sin necesidad de ninguna aprobación diferente por el gobierno nacional.

El Consejo de Estado se refirió específicamente a este tema en sentencia de 1999, al analizar el acto de sustracción de una reserva forestal regional por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-. Aquí el demandante argumentó, de manera ostensiblemente errada, que la CAR no tenía competencia para efectuar sustracciones a una reserva regional creada en 1980, porque el acuerdo de creación había sido aprobado por resolución ejecutiva (requisito se exigía en ese entonces por ser la CAR un establecimiento público adscrito), lo que la convertía en una reserva nacional, y por tanto, la competencia para su sustracción era del Ministerio. Conforme a lo explicado en este escrito, tal razonamiento resulta manifiestamente equivocado y sin ningún sustento jurídico.

Así lo reconoció el Consejo de Estado en esta sentencia al establecer que el acuerdo del consejo directivo de la CAR fue expedido con plena competencia, por tratarse de una área de reserva forestal regional, declarada dentro de su jurisdicción, y que el hecho de que tal *“acuerdo hubiese sido aprobado mediante resolución ejecutiva, no imprime a dicha área el carácter de reserva forestal nacional, puesto que esa aprobación estaba prevista en el artículo 17 de los Estatutos de la mencionada Corporación (Decreto 940 de 1979), respecto de los actos de creación de zonas de reserva forestal y la sustracción de áreas dentro de las mis-*

mas, es decir, como un requisito para su validez.⁷³

De esta forma queda claro que la resolución ejecutiva no era la que declaraba el área de reserva forestal, sino que esa resolución era una requisito de validez que se limitaba a aprobar el acuerdo de la Corporación, que es la competente para hacer la declaración.

Lo anterior lleva a la Sala a concluir que con base en la competencia que le atribuye a las CAR el artículo 31, num. 16, de la Ley 99, para reservar, alinderar, administrar o sustraer las reservas forestales de carácter regional, en concordancia con el artículo 27, lit. g) de la misma Ley, que radica en los consejos directivos de dichas corporaciones, la función de aprobar la incorporación o sustracción de tales reservas, la CAR tenía plena facultad legal para efectuar sustracciones al área de reserva forestal en cuestión.

“Debe anotarse, adicionalmente, que el ejercicio de esta competencia por parte de la CAR no requería de la aprobación posterior a través de resolución ejecutiva, como sí se hizo respecto del Acuerdo 14 de 1980, modificado por el acuerdo demandado, pues, en primer lugar, si bien dicha aprobación estaba prevista en los artículos 5º del Decreto 877 de 1976 y 7º del Acuerdo 10 de 1979, contentivo de los Estatutos de la CAR, aprobados por el Decreto 940 de 1979, y vigentes al momento de expedirse el citado Acuerdo 14 de 1980, al no contemplarse la misma en la nueva reglamentación que de tales entidades efectuó el Congreso de la República mediante la Ley 99 de 1993, en la cual no se supedita a aprobación posterior alguna por parte del Gobierno Nacional las determinaciones que sus órganos directivos adopten respecto de la facultad a ellas conferidas de aprobar la incorporación o

sustracción de áreas de reserva forestal de carácter regional, ello necesariamente conduce a predicar que las citadas normas fueron tácitamente derogadas por la indicada ley.⁷⁴ (negrillas fuera cita).

Esta conclusión la sustenta la Sala en el hecho de que conforme a la Ley 99 de 1993, las corporaciones autónomas regionales como entes corporativos autónomos y máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, adoptan en ejercicio de sus funciones, decisiones dentro del régimen de autonomía que les garantiza el artículo 150 num. 7 de la Constitución, como las previstas en los artículos 31 num. 16 y 27 lit. g) de la citada Ley 99, ***“actos que sólo podrían estar sujetas a aprobación posterior por parte del Gobierno Nacional en caso de que existiera norma expresa que así lo ordenara.***⁷⁵

La Sala evidencia que en ninguna disposición de dicha norma se consagra tal aprobación, así como tampoco en disposición alguna de los estatutos de la CAR, aprobados por el Ministerio tal como lo impone expresamente para estos actos, el numeral 36 del artículo 5 de la Ley 99.

Esto es aplicable de manera general a todas las áreas de que trata el referido numeral 16 del artículo 31, incluyendo los DMI, los parques regionales y los distritos de conservación de suelos, además de las reservas forestales regionales. Por lo anterior, el cargo no prospera y se deniega.

Finalmente se recuerda que las reservas forestales no cuentan con un reglamento marco en el país en el que detallan aspectos relativos a su administración, ni cuentan con personal especial que se dedique a las labores de vigilancia de las actividades que se realizan en ellas y por lo general la autoridad ambiental no desarrolla programas específicos en estas zonas, lo que ha hecho que las reservas forestales no vayan más allá de su simple declarato-

⁷³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, MP: Libardo Rodríguez Rodríguez, radicación 4274, 28 de enero de 1999.

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

ria, y por tanto, su aporte como figura de conservación se ve bastante limitado. Frente a lo anterior, en el CONPES 2834 de 1996 sobre política de bosques expuesto en el punto 1.2. lit. d, de este trabajo, estableció que en el Estatuto Único de Bosques se deben sentar las bases para la definición, alinderación y manejo de las reservas forestales y para estructurar un Sistema Nacional de Reservas Forestales.

b) Territorios fáunicos, reservas de caza y cotos de caza. En relación con la fauna hay tres figuras que tradicionalmente se incluyen dentro de las categorías de manejo de áreas protegidas, estas figuras se encuentran reguladas en la parte correspondiente a la fauna silvestre del Código de Recursos Naturales Renovables (Libro 2, parte IX, Título 1) y en Decreto reglamentario 1608 de 1978.

De manera general, el Código dispone que en materia de fauna silvestre y de caza,⁷⁶ corresponde a la administración establecer y administrar zonas de protección, estudio y propagación de animales silvestres; fijar las áreas en que pueda practicarse la caza, y determinar el número, talla y demás características de los animales silvestres; velar por la adecuada conservación, fomento y restauración de la fauna silvestre; adelantar investigaciones sobre fauna silvestre para lograr un manejo adecuado del recurso, entre otras actividades.

Por su parte, el Decreto 1608 de 1978 señala que cuando sea necesario adelantar programas de restauración, conservación o preservación de especies de fauna silvestre, la entidad administradora podrá delimitar y crear áreas de reserva denominadas territorios fáunicos o reservas de caza. Además de esas reservas, para la protección de la fauna también se pueden declarar áreas forestales protectoras,

cuando sea necesario proteger especies en vía de extinción, tal como se explicó en el punto anterior de este escrito, así como santuarios de fauna (esta es una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales)⁷⁷, cuando se reúnan los requisitos exigidos en el Decreto 622 de 1977 para su declaración y manejo. Igualmente, la entidad administradora puede declarar reservado el recurso en un área determinada para adelantar programas de restauración, conservación y preservación de la fauna silvestre, conforme al artículo 47 del Código de Recursos Naturales, y en estas reservas no se permitirá la caza a particulares. (art. 18, 19 y 172 Decreto 1608 de 1978). Con base en este artículo el Inderena mediante Acuerdo 34 de 1977 aprobado por la Resolución 172 de 1977, declaró un área como zona de protección, propagación y estudio de flamencos en La Guajira.

Específicamente se entiende por **territorio fáunico** el que se reserva y delimita con tres fines: conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición o con fines demostrativos.

El Decreto 1608 señala que los territorios fáunicos pueden comprender cinco áreas.



(*Synallaxis azarae*) SFF de Iguaque, Boyacá

⁷⁶ Conforme al artículo 249 se entiende por «fauna silvestre el conjunto de animales que no hayan sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total d vida dentro del medio acuático» y por caza «todo acto dirigido a la captura de animales silvestres, ya sea dándoles muerte, mutilándolos o atrapándolos vivos, y a la recolección de sus productos.» (art. 250).

⁷⁷ Según el artículo 329 lit. e) del Código de Recursos Naturales Renovables el santuario de fauna es un «área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.» Las actividades permitidas son las de conservación, recuperación y control, investigación y educación.

Aquí no debe entenderse que se trata de diferentes categorías, como sucede por ejemplo, con el Sistema de Parques Nacionales que está conformado por cinco categorías diferentes, sino que el artículo en mención se refiere a los tipos de zonas que puede tener internamente esta categoría, es decir, que se refiere a la zonificación interna de los territorios fáunicos, la que se determinará de acuerdo con los estudios e investigaciones de los ecosistemas que lo conforman, en los cuales se basa también el plan de manejo de dichos territorios.

Esas zonas son:

- a) **Área primitiva:** se pueden efectuar investigaciones, pero no prácticas de manejo. En ella se conservarán zonas naturales testigos y de conservación de la vida silvestre. A estas áreas no tiene acceso el público, por lo que las investigaciones que se realicen aquí las hará directamente el personal de la entidad administradora, para lo cual puede tener la colaboración de otras entidades científicas.
- b) **Área de manejo experimental:** dedicada a la conservación y experimentación, en zonas naturales levemente modificadas, con acceso restringido de público.
- c) **Área de experimentación intensiva:** dedicada a la experimentación intensiva con posibles modificaciones significativas del ambiente, para aplicar sus resultados en las zonas de manejo experimental.
- d) **Área de alta actividad:** dedicada a la ubicación de instalaciones y a la prestación de servicios para el público visitante y para la administración.
- e) **Área vial:** superficie del territorio fáunico por donde cruzan las vías de acceso a sus diferentes áreas y a sus instalaciones.

De los artículos mencionados, se entiende que los territorios fáunicos se enmarcan dentro de la conservación *in situ* de la fauna silvestre, y que por tanto, no se trata de exhibición de animales domésticos (como se hace en sitios como el llamado Panaca) o de ani-

males silvestres en espectáculos como circos, zoológicos u otras instalaciones dedicadas a la conservación *ex situ*.

Aunque en la definición de territorio fáunico se habla de tres actividades específicas: conservación, investigación y manejo de fauna silvestre; de la zonificación interna se deduce que en ellos hay lugar, además, a ciertas actividades recreativas o que involucran a los visitantes, porque desde la definición misma del territorio fáunico, se dispone que esta área se reserva con fines de exhibición o demostración, al tiempo que en la zonificación se prevén zonas para instalación de centros de visitantes y áreas que tienen prohibido, restringido o permitido el acceso al público. Igualmente, esta categoría tiene un énfasis hacia actividades de experimentación, que se pueden entender incluidas dentro de la investigación aplicada, al punto que dos de sus zonas internas adoptan su nombre por este tipo de actividades experimentales.

El Decreto 1608 menciona que el plan de manejo al que se debe someter esta categoría, se elaborará con base en estudios e investigaciones de los ecosistemas que conforman el territorio fáunico. Entre las prohibiciones que se imponen a los particulares en estas áreas, se cuentan: ejercer actividades de caza y pesca, realizar prácticas que puedan causar disturbios o estampidas, introducir cualquier clase de animales, entrar al territorio sin la correspondiente autorización o permiso, o entrar a zonas vedadas al público y las demás que contemple el plan de manejo.

Como ejemplo de declaración de un territorio fáunico está el Acuerdo 19 de 1970 del Inderena, por el cual se reserva y declara un área como territorio faunístico El Tuparro, en el Vichada. Posteriormente, mediante Acuerdo 27 de 1980, aprobado por Resolución Ejecutiva 264 de 1980, se le cambia el régimen de territorio faunístico a esta área y se le da categoría de Parque Nacional Natural, incrementando su superficie.

La **reserva de caza** es el área que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo, que tiene como propósito el fomento de especies cinegéticas, y en ella se permite la caza científica, de fomento, de control y deportiva,⁷⁸ pero esta última sólo se podrá practicar si no se ha declarado veda o no se ha prohibido su ejercicio. El ejercicio de la caza se debe sujetar a los reglamentos especiales previstos en el plan de manejo de la reserva y en ningún caso puede tener fines lucrativos, por lo que no se permite en ella la caza comercial. (art. 255 CRNR, 19 y 171 Decreto 1608 /78).

Como se evidencia, tiene los mismos fines de un territorio fáunico (conservación, investigación y manejo de la fauna), pero difieren en que el primero se establece con propósitos de demostración y experimentación, mientras que estas reservas se crean específicamente para el fomento de especies cinegéticas, por lo que en ellas se permiten cuatro de las clases de caza reguladas en el Código, mientras que en el primero sólo se permite la caza científica, para cumplir los propósitos de exhibición y experimentación que se persiguen con la declaración del territorio fáunico.

Con referencia al trámite de creación de estas áreas, el Decreto 1608 señalaba que la providencia que reserva y delimita un territorio fáunico debía ser aprobada por el gobierno nacional. Así mismo, la que lo sustrae en todo o parte también requería tal aprobación, demostrando además que éste ha dejado de cumplir los fines que llevaron a su creación, y previo concepto de la Academia de Ciencias Exactas Físicas y Naturales. Igualmente, para la declaración y delimitación de reservas de caza y de las reservas de que trata el artículo 47 del CRNR, así como, para su

sustracción, el mismo Decreto disponía que debían ser aprobadas por el gobierno nacional con base en estudios que fundamenten la decisión y previo concepto de dicha Academia.

Sobre la aprobación por parte del gobierno nacional para los fines de declaración y sustracción de estas áreas, se debe entender, según lo explicado ampliamente en este escrito para la declaración y sustracción de los DMI y de las reservas forestales regionales, que ese requisito ya no es exigible, por los cambios introducidos por la Ley 99 de 1993, y demás argumentos expuestos en los puntos anteriores de este trabajo.

En cuanto a los requisitos relativos a la motivación para la sustracción, mediante la demostración de que el área ya no cumple los propósitos para los cuales se declaró, en el caso de los territorios fáunicos, y los estudios que fundamenten la decisión, en el caso de las reservas, se entiende que tienen plena vigencia, al igual que el previo concepto de la Academia de Ciencias,



Lagarto PNN Chingaza. Sector La Playa, Fómeque, Cundinamarca

⁷⁸ El artículo 252 dispone que «por su finalidad la caza se clasifica en:

- a) Caza de subsistencia, o sea la que sin ánimo de lucro tiene como objeto exclusivo proporcionar alimento a quien la ejecuta y a su familia;
- b) Caza comercial, o sea la que se realiza por personas naturales o jurídicas para obtener beneficio económico;
- c) Caza deportiva, o sea la que se hace como recreación y ejercicio, sin otra finalidad que su realización misma;
- d) Caza científica, o sea la que se practica únicamente con fines de investigación o estudios realizados dentro del país;
- e) Caza de control, o sea la que se realiza con el propósito de regular la población de una especie cuando así lo requieran circunstancias de orden social, económico o ecológico;
- f) Caza de fomento, o sea la que se realiza con el exclusivo propósito de adquirir ejemplares para el establecimiento de zoológicos o cotos de caza.»

en ambos casos, por tratarse de motivos y trámites que buscan sustentar técnicamente la medida de sustracción, que en nada fueron modificados por la Ley 99. En últimas, es la autoridad competente la que toma la decisión, previa demostración de la desaparición de esos motivos o del estudio requerido, según el área de que se trate, a lo que se suma la previa solicitud a la Academia del concepto en mención, el cual debe ser tenido en cuenta para tomar la decisión.

Sobre la competencia para declarar los territorios fáunicos y las reservas de caza, la Ley 99 guarda silencio. Estas áreas no aparecen citadas en dicha Ley para atribuir competencia, ni para ningún otro fin (lo mismo sucede con las áreas de recreación y con otras categorías como se verá más adelante). Sobre la declaración de las categorías de manejo que no tienen competencia atribuida expresamente en la Ley 99, se realizará en la segunda parte de este escrito, una argumentación general para sustentar una posición sobre la autoridad competente en dichos casos.

Sin embargo, es importante mencionar aquí que la tabla contenida en la Política de Participación Social en la Conservación sobre categorías de áreas protegidas y entidades encargadas para su declaración y administración, ubica los territorios fáunicos y la reserva de caza como categorías del nivel nacional, al igual que lo hace el cuadro que presenta la Política de Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (ver notas de pie número 11 y 12 de este escrito). No se entiende qué sustenta la ubicación de estas figuras dentro de las categorías nacionales, asignándole incluso en la primera política citada, la competencia para su declaración y administración al Ministerio.

Sin entrar a exponer las razones generales que apartan este estudio de esa clasificación y asignación de competencia (como se dijo, esto se hará en la segunda parte de este trabajo de manera general para las categorías a las que no se les atribuyó com-

petencia expresamente), se realizan aquí algunas consideraciones específicas para estas áreas.

En primer lugar, ni el Código ni el Decreto 1608 de 1978 dicen en ninguna parte que se trate de categorías nacionales, como sí se le otorga ese carácter expresamente al Sistema de Parques Nacionales y a las reservas forestales nacionales, calificadas específicamente por las leyes como tales. Como se explicó en el punto anterior, el hecho de que la normatividad previera que para su reserva, delimitación y sustracción se requería aprobación del gobierno nacional, no las convierte por ello en categorías nacionales, ya que dicha aprobación era un requisito de validez del acto, más no era el acto de creación o sustracción del área, el cual le corresponde proferirlo a la entidad administradora, y la aprobación del gobierno nacional, mediante resolución ejecutiva, era un requisito posterior de validez.

El Decreto 1608 dispone que para sus efectos, la expresión “entidad administradora” (que utiliza al referirse a la reserva, delimitación, formulación de planes de manejo y demás actividades relacionadas con los territorios fáunicos y las reservas de caza), hace referencia tanto al Inderena, como a las corporaciones autónomas regionales a las que se les haya asignado la función de administrar el recurso. De tal forma que las CAR que en virtud de su ley de creación se les había otorgado tal competencia, estaban facultadas para declarar estas áreas, al igual que lo que sucedía con las reservas forestales regionales que podían crear algunas CAR que estaban habilitadas para ello con base en sus leyes de creación y en sus estatutos.

Por otra parte, el manejo de estas dos categorías implica realizar actividades de administración del recurso que involucran el otorgamiento de permisos y la prestación de servicios a los visitantes. Por ejemplo, en el caso del territorio fáunico, permiso para caza científica, y en el caso de las reservas de caza, permiso para las cuatro

clases de caza que se permiten en estas áreas⁷⁹, además de los permisos de estudio requeridos para adelantar las investigaciones. Las CAR como principales ejecutoras y máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, son las entidades encargadas de otorgar estos permisos, tal como lo consagra el artículo 31 numerales 2, 9, 12, 14, entre otros, que le confieren a las corporaciones las competencias para regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales mediante el otorgamiento de los diversos modos previstos para este fin.

Al Ministerio en relación con la fauna silvestre se le encargan funciones acordes con la naturaleza de ese organismo como ente planificador, formulador de políticas y regulador, más no funciones de ejecución, que no le corresponden y que sólo cumple cuando expresamente la Ley se las asigna por ser un excepción, que debe interpretarse de manera restrictiva. Así, la Ley 99 dispone que corresponde al Minambiente en este tema, coordinar, promover y orientar la investigación sobre los recursos naturales, organizar el inventario de biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; regular la obtención, uso, manejo, investigación de especies y estirpes genéticas de fauna silvestre; adoptar medidas para proteger la fauna silvestre y tomar previsiones para defender especies en vías de extinción; entre otras.

Es sabido que el Ministerio sólo excepcionalmente es ejecutor en los casos en los que la Ley expresamente así lo determina, como el otorgamiento de las licencias ambientales privativas a su cargo, o cuando administra el Sistema de Parques Nacionales, o cuando expide los Certificados CITES, o cuando aprueba los permisos de Codechocó y de las dos corporaciones del Amazonas como lo ordena la Ley 99. Adicionalmente, el Decreto 309 de 2000 relativo a la investigación científica sobre biodiversidad, faculta al Ministerio

para otorgar permisos de estudio en ciertos casos taxativamente señalados en su artículo 4, pero como se dijo, ello es una función excepcional para el Ministerio, y en cambio, es una regla general para las CAR, que son las principales administradoras de los recursos naturales.

Así, la Ley 99 reservó en cabeza del Ministerio, la administración del Sistema de Parques Nacionales, función que incluye el otorgamiento de los permisos, concesiones, autorizaciones, etc., en estas áreas, pero ello se hizo de manera excepcional, ya que ni siquiera para la otra categoría nacional expresamente calificada como tal por la Ley (las reservas forestales nacionales), se dejó la administración en manos del Ministerio, sino que taxativamente se dispuso en la Ley 99 que su administración, aún siendo nacionales, correspondía a las CAR. Ello demuestra claramente la voluntad del legislador en la materia: la única área bajo administración del Ministerio debía ser el Sistema de Parques Nacionales.

Estos son sólo algunos argumentos específicos para estas dos categorías que hacen que no se compartan las interpretaciones que asignan al Ministerio la función de administrar los territorios fáunicos y las reservas de caza. En el estudio del Instituto von Humboldt de Biodiversidad «Análisis Normativo y de Competencias para Colombia», se identifica como autoridad competente para declarar, administrar y sustraer los territorios fáunicos y las reservas de caza, a las corporaciones autónomas regionales, como se sostiene en este escrito.⁸⁰

Por lo anterior, la interpretación de las distintas normas que permiten definir la competencia que no se ha atribuido expresamente por ley para la declaración y administración de categorías de manejo, deben hacerse dentro de este marco que parte del análisis de la naturaleza jurídica del Mi-

⁷⁹ El Decreto 1608 de 1978 en sus artículos 87 a 128 regula el otorgamiento de estos permisos.

⁸⁰ Instituto Alexander von Humboldt, María del Pilar Pardo, investigadora. *Biodiversidad Análisis Normativo y de Competencias para Colombia*, Editorial Legis, págs. 56 y 99, Bogotá, 1999.

nisterio y de las CAR, y de las funciones que les son propias a cada una de estas autoridades, según esa naturaleza. (En la segunda parte se hará una interpretación integral de esas disposiciones de manera sistemática y se analizará la cláusula general de competencia a favor del Ministerio, versus la función del artículo 31 numeral 30, a favor de las CAR).

Por otra parte, los **cotos de caza** se definen como *“el área destinada al mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de fauna silvestre para caza deportiva.”* (art. 256 CRNR). La caza deportiva es la que se hace como recreación y ejercicio, sin otro fin adicional a su misma realización.

Para poder destinar un área de propiedad privada como coto de caza deportiva el propietario del predio debe presentar solicitud escrita ante la entidad administradora, acompañada de una serie de información que incluye la definición de la especie (s) de fauna silvestre sobre la que se practicará la caza deportiva, los planes de repoblación que se adelantarán y el plan de manejo que incluye labores de adecuación, drenaje, plantaciones y demás actividades necesarias para el mantenimiento, fomento y aprovechamiento de las especies del coto de caza, entre otros temas.

La entidad administradora evalúa la información, realiza visitas técnicas a la zona, y tiene en cuenta el inventario y cálculo de existencias a nivel nacional y regional de la especie(s) que será objeto de caza deportiva en el coto que se pretende establecer, y con base en ello, permite o niega la destinación del predio para este fin. Sólo lo podrá autorizar cuando el propietario del predio demuestre que hay suficiente variedad de especies de fauna y que su población es tal que permite la actividad sin menoscabar la fauna. En todo caso, *“no podrá destinarse un predio como coto de caza deportiva cuando en él se encuentren ambientes o lugares críticos para la reproducción, supervivencia o alimentación de especies nativas o*

migratorias, particularmente cuando se trata de especies o subespecies en peligro de extinción.” (art. 159 CRNR).

Frente a la definición de los cotos de caza y a las disposiciones que lo reglamentan, se considera que en este caso sí cabría preguntarse si esta figura puede ser considerada como una categoría de manejo de área protegida o no, porque aquí se trata de fomento y aprovechamiento de fauna, para actividades de caza deportiva, que como su definición misma lo dispone, es la que se hace como recreación y ejercicio exclusivamente, sin otro propósito que su realización misma. Por ello, aquí no hay ningún fin de conservación de la biodiversidad, por el contrario, se excluyen expresamente de la posibilidad de destinar como cotos de caza, las zonas propicias para la reproducción y supervivencia de especies de fauna, más aún si están en peligro de extinción.

Tampoco está amparada esta categoría dentro de un marco más amplio como el de las áreas de manejo especial, como sí lo están las áreas de recreación que han sido excluidas por gran parte de la literatura de la lista de categorías de manejo, por considerar que no tienen propósitos de protección, sino de recreación y deporte. Como se explicó en el punto 2.2.2 lit. c) de este escrito, las áreas de recreación se destinan prioritariamente (no exclusivamente como los cotos de caza) a actividades de recreación y deporte, y eso ha bastado para que algunos sostengan que no se trata de una categoría de manejo, mientras que los cotos de caza inexplicablemente se encuentran incluidos como áreas protegidas en todos los textos de política y en la mayoría de la doctrina existente sobre esta materia. Tal como se sostuvo aquí, se estima que las áreas de recreación por ser una de las categorías de áreas de manejo especial previstas en el Código, tienen potencial, para que por vía reglamentaria, se le afiancen propósitos de protección y manejo de los recursos naturales existentes en sus límites (que son fines inherentes a la declaración de todas las áreas de manejo especial, según lo dis-

pone el artículo 308 del CRNR), lo que no sucede con los cotos de caza.

Por otra parte, la actividad de destinación de un predio como coto de caza se surte mediante un proceso administrativo típico de otorgamiento de autorización para el uso de cualquier recurso natural, en este caso la fauna. No se trata aquí del procedimiento para declarar un área protegida que se basa en estudios ecológicos, económicos y sociales, y cuya área se delimita con base a criterios técnicos, según la conveniencia y evaluación que hace la autoridad competente para su declaración, sino que se trata de un simple trámite a cargo de un particular para adquirir el derecho a usar el recurso, como los que existen para el aprovechamiento de cualquier recurso natural renovable, por pertenecer estos a la Nación (permiso de aprovechamiento forestal, establecimiento de zocriaderos, concesión de aguas, etc.).

Aquí no hay una delimitación y alindera- ción del área con base en lo que los estudios recomienden como área mínima adecuada para cumplir ciertos fines de conservación, sino que los límites del coto son los del predio privado o la porción de éste, que el particular quiera destinar para los fines de caza deportiva, para satisfacer sus intereses deportivos particulares. Tampoco hay una declaración del área, lo que se da es una “destinación del predio” a la actividad de caza deportiva. La autoridad entra a verificar que esta actividad se pueda realizar en predios privados sin menoscabar o perjudicar la población o las especies sobre las que verse, y sin causar daño a otros recursos, tal como evalúa cualquier solicitud de aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Por lo anterior, se estima que esta figura no debe estar incluida dentro de las categorías de áreas protegidas, porque en forma alguna se enmarca dentro de ellas, ni en el destino del área, ni en los trámites a se-

guir para la destinación del predio, ni en los objetivos perseguidos con la destina- ción de éste a los fines de caza deportiva, ni los impactos, servicios o beneficios ambientales que la zona puede ofrecer a la comunidad, entre otros temas.

Sobre la competencia para su declara- ción y administración, tampoco dijo nada la Ley 99, pero al contrario de lo que su- cede con los territorios fáunicos y las reser- vas de caza, los cuadros contenidos en las políticas de estrategias para el SINAP y de parques con la gente, los ubican como una categoría regional. Aunque no se entiende la lógica de la clasificación que realizan esas políticas, se comparte que se trata de una actividad de administración de la fau- na, y que por tanto, le corresponde a las CAR permitir o negar la destinación del predio para estos fines, por medio de reso- lución de la Corporación.

c)Parques naturales regionales. Esta es una categoría creada legalmente por la Ley 99 de 1993 en su artículo 31 num. 16, al atribuir la competencia de su re- serva, alinderaamiento, administración, sustracción, y la reglamentación de su uso y funcionamiento a las corporaciones autónomas regionales, pero carece de todo desarrollo legal y reglamentario de carácter nacional. Por ser una de las áreas de que trata el citado numeral 16 del ar- tículo 31, le corresponde al consejo di- rectivo de la corporación aprobar su in- corporación o sustracción.

Al no existir ningún principio de regla- mentación de esta categoría que brin- de algunos lineamientos sobre cuáles son las actividades posibles en estas áreas y cuáles los objetivos de conser- vación perseguidos con su declaración, se presentan diferentes posiciones acerca de lo que se considera un parque natural regional, de manera que algunos estiman que debe regularse como un área restric- tiva a similitud las los parques naturales nacionales, pero del nivel regional, mien- tras que otros estiman que se le debe dar a esta categoría un desarrollo menos es-

tricto que permita combinar actividades de aprovechamiento de los recursos naturales existentes en ellos y actividades productivas por sus habitantes, con actividades de conservación y de protección del ecosistema.

Por ejemplo, la CAR al proponer un sistema de categorías para el manejo del SIRAP de su jurisdicción, define el parque natural regional como *“área declarada para conservar el arreglo natural en comunidades y patrones del paisaje reglamentada en razón de conservar los ecosistemas presentes y sus relaciones.”*⁸¹

Por su parte Biocolombia la define como *“Área natural que contiene uno o varios ecosistemas inalterados o poco alterados por la acción humana, dotada de valores naturales, manifestaciones histórico culturales y características paisajísticas, geológicas o geomorfológicas sobresalientes, que en su conjunto revisten una especial significación a escala regional y por lo tanto debe ser conservada y manejada para el mantenimiento a perpetuidad de sus condiciones naturales, con propósitos de investigación, educación y recreación, para contribuir al desarrollo económico y social de la región.”*⁸²

Con base en esta definición, el estudio referido le atribuye a esta categoría objetivos principalmente de protección y mantenimiento de la diversidad biológica, de los ecosistemas naturales, las bellezas escénicas y los recursos histórico culturales que se encuentren en el área. Otros objetivos son la protección de cuencas hidrográficas, y la contribución al desarrollo regional y local mediante el desarrollo de actividades turísticas. Dentro de las actividades a realizar en esta categoría, se proponen además, in-

vestigación científica, educación ambiental y recreación.

En todo caso, esta categoría está por desarrollar normativamente en su integridad lo que puede ser una potencialidad, ya que se le puede dar un contenido que contribuya a llenar algunos de los vacíos que presenta la legislación actual de categorías de manejo, supliendo a través de su desarrollo, algunas falencias de las categorías existentes.⁸³

Pese a que, como se dijo, no existe un reglamento de carácter general sobre el tema, algunas corporaciones han declarado parques regionales en su jurisdicción, reglamentando en el mismo texto del acuerdo que reserva el área respectiva, las actividades que se fomentan y se desestimulan en la zona correspondiente, como la CARDER que declaró parque regional natural la Cuchilla de San Juan.

Entre los resultados esperados con la creación del Parque Regional Natural Cuchilla de San Juan, por la CARDER, se cuentan aspectos ambientales como la conservación del corredor biológico Tatamá - Caramanta y otros hábitats del área; la protección de las especies de plantas y animales en vía de extinción a nivel regional; la conservación de áreas en donde nacen ríos y quebradas que abastecen grandes acueductos comunitarios. En el campo socioeconómico se espera contribuir al uso adecuado del suelo y de los recursos naturales; mejorar la infraestructura y los servicios en las áreas aledañas al corredor; ofrecer nuevas alternativas productivas, y finalmente en el campo institucional se busca la integración de las entidades y la comunidad para adelantar acciones conjuntas de protección de la biodiversidad y de desarrollo de los habitantes del área.

⁸¹ Ange Jaramillo, Cristal del Mar y Castaño-Urbe, Carlos. *Manual sobre Lineamientos Generales para el Diseño y Puesta en Marcha del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la CAR*, Ediciones Universidad Central, pág. 147, Bogotá, 2002.

⁸² Biocolombia. *Criterios para la Declaratoria de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Regional y Municipal*, pág. 21, 1997 (fotocopia).

⁸³ Sobre el tema se puede consultar el documento *Propuesta para un Sistema de Categorías de Áreas de Protección*, de Martha Fandino Lozano, realizado para la Unidad de Parques Nacionales (sin publicar) y el estudio de Biocolombia, *Criterios para la Declaratoria de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Regional y Municipal*, págs. 44 y ss., 1997 (fotocopia).

El Acuerdo 04 de 2000 del Consejo Directivo de la CARDER, mediante el cual se creó este parque regional define las actividades a realizar en el área así: **“en las áreas reservadas se podrán realizar las siguientes actividades:**

Conservación: son actividades que contribuyen a la permanencia de los recursos naturales renovables y el paisaje, y al fomento del equilibrio biológico de los ecosistemas.

Preservación: se refiere a las medidas que se orientan a evitar el deterioro ambiental por la introducción de factores ajenos.

Recuperación y control: son las dirigidas a la restauración de los ecosistemas deteriorados.

Investigación: se trata de actividades orientadas al conocimiento de los ecosistemas para aplicarlo al manejo y aprovechamiento del ambiente y sus recursos.

Educación: son actividades dirigidas a generar cambios de actitud respecto al manejo, uso, conservación y valoración del patrimonio cultural e histórico.

Recreación: son las que tienen por finalidad proporcionar esparcimiento a los visitantes del parque, a través de la convivencia con el medio natural.

Cultura: son las actividades tendientes a promover y difundir el conocimiento sobre los valores propios de la región.

Manejo de agroecosistemas: prácticas agropecuarias regidas por los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y preservación de los servicios ambientales existentes.” (art. 5)

Como se evidencia, además de las actividades de conservación y protección del ecosistema, se permiten ciertas prácticas agropecuarias en el área. Igualmente, el citado Acuerdo 04 dispone que la ejecución de obras y el desarrollo de activida-

des susceptibles de producir deterioro grave a los recursos naturales o de introducir modificaciones al paisaje que pretendan desarrollarse en el área de influencia directa del parque, requiere autorización de la CARDER, para lo que puede pedir un estudio de impacto ambiental.

El tema de la declaración de categorías creadas por la ley, que carecen de reglamento, se analizará en la segunda parte de este trabajo de manera general, pero se anticipa aquí, sin entrar a analizar las distintas consideraciones a tener en cuenta en el tema (como la posibilidad de imponer limitaciones de uso en propiedad privada), que se considera que el hecho que el gobierno nacional no haya expedido el reglamento general sobre ciertas categorías como los parques regionales, no conlleva por sí solo, la imposibilidad de las CAR para crear estas áreas, ya que estas autoridades tienen cierta facultad regulatoria, para dictar normas en su jurisdicción, conforme a la atribución que les hace la misma ley de “reglamentar” el uso y funcionamiento de ciertas categorías, como los parques regionales (numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99).

Así, mientras se expide el reglamento marco, se estima factible que las CAR en uso de estas facultades declaren parques regionales mediante acuerdo del consejo directivo respectivo, determinando en el mismo acuerdo de creación, las reglas a las que se somete de manera particular el área creada. Sin embargo, en el momento en que se expida el reglamento nacional en la materia, las CAR que hayan hecho declaraciones en sus jurisdicciones de esta categoría, deben en razón de la aplicación del principio del rigor subsidiario⁸⁴, adecuar sus regulaciones y declaraciones regionales, al marco del reglamento nacional que se dicte.

⁸⁴ Según el artículo 63 de la Ley 99, **“las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente ley. Los actos administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental -SINA, y tendrán una vigencia transitoria no superior a sesenta (60) días mientras el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente.”** (negrilla fuera de texto).



Flor (*Monochaetum* sp.) San Pedro de Iguaque, Boyacá

2.2.4. Declaraciones realizadas por la Ley 99 de 1993

Fuera de las categorías de manejo previstas en la legislación, la Ley 99 realiza unas declaraciones que resaltan los valores naturales de ciertos ecosistemas del país, las cuales se presentan a continuación.

a) Áreas Especiales de Reserva Ecológica del Chocó y Sur de la Amazonia.

La Ley 99 dispuso en sus artículos 35 y 39 que es función principal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -Corpoamazonia- y de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó-, respectivamente, proteger el medio ambiente de su jurisdicción, como área especial de reserva de Colombia, de interés mundial y como depositaria de la megadiversidad del trópico húmedo. Estas declaraciones no responden a ninguna de las categorías de manejo definidas en la legislación ambiental, y carece de otros desarrollos diferentes a su consagración.

b) Reserva de la Biósfera Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La Ley 99 en el artículo 37 parágrafo 2, dispuso que este Archipiélago se constituye en reserva de la biósfera, y que la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa

Catalina, -Coralina-, coordinaría las acciones nacionales e internacionales para cumplir esta disposición. El procedimiento para dar cumplimiento a esta previsión se cumplió ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- que le confirió tal calidad, ya que estas áreas son designadas por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa Hombre y Biósfera -MAB- (por sus siglas en inglés), a petición del estado interesado.⁸⁵

Sobre definición y características de las reservas de la biosfera se puede consultar el punto 1.2 literal g) de este escrito, que presenta los aspectos de la Política de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras en los que se hace referencia a esta figura, y donde se insta a su uso en el país. Complementariamente, sobre estas reservas, se puede agregar que con el desarrollo del Programa MAB de la UNESCO en 1971, se inició un programa mundial de cooperación científica sobre las interacciones entre los seres humanos y el medio ambiente, introduciendo ese mismo año el concepto de reserva de la biósfera, como un conjunto de áreas que forman una red mundial de zonas naturales protegidas por su interés para satisfacer necesidades científicas, económicas, educativas, culturales y recreativas. Enfatizan la rela-

⁸⁵ También se han declarado otras áreas bajo esta figura de Reserva de la Biósfera como son el a) Cinturón Andino conformado por los Parques Nacionales Puracé, Nevado del Huila y Cueva de los Guacharos, b) el territorio faunístico El Tuparro, hoy Parque Nacional; y la c) Sierra Nevada de Santa Marta, incluyendo el Parque Nacional Natural Tayrona. El reconocimiento de estas zonas como reserva de la biosfera, se realizó el 10 de enero de 1.980, y fue una distinción concedida por la UNESCO Programa sobre el Hombre y la Biósfera. Recientemente, a la Ciénaga Grande de Santa Marta que es un Santuario de Fauna y Flora perteneciente al Sistema de Parques Nacionales, también se le confirió tal carácter.

ción entre el efecto de las actividades humanas y el ambiente, así como la integración de los objetivos de conservación con las necesidades de la población.⁸⁶

Las reservas de la biósfera buscan evitar el aislamiento de las áreas protegidas, luchando contra el llamado “efecto isla”, que hace referencia al empobrecimiento de la biodiversidad de un área natural, cuando queda aislada en medio de un ambiente alterado o altamente modificado. Por ello se identificó la necesidad de planificar las áreas protegidas dentro de sistemas integrados conformados por áreas protegidas de distintas categorías de manejo, donde las más estrictas se rodean de otras que permiten el desarrollo de actividades de uso sostenible, que operan como zonas de amortiguación y corredores ecológicos de las primeras. El modelo de reservas de la biósfera apunta en este sentido al reunir en una misma unidad territorial, zonas núcleo y zonas de amortiguación que atenúan los impactos externos en las primeras, combinando múltiples funciones dentro de un marco conceptual único, en el que las poblaciones locales no se excluyen del manejo de la unidad, sino que contribuyen a éste.

A partir de la Conferencia Internacional de Sevilla en 1995, hay dos documentos base para esta figura que son la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera, aprobados mediante Resolución 28C/2.4 de la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1995.⁸⁷

Las reservas de biosfera, se sujetan en su desarrollo legal e institucional a las disposiciones nacionales de cada país, ello pertenece a la soberanía del Estado en el que se localiza, y por lo tanto, queda sometida únicamente a la legislación interna. En Colombia estas reservas carecen de regulación

nacional específica, no tienen estatus legal más allá de ser una distinción internacional, por lo que las que se han declarado (al igual que lo que sucede en la mayoría de los países del mundo), coinciden con parques nacionales u otras categorías de manejo de áreas protegidas, de tal manera que el régimen legal aplicable en ellas es el del área protegida regulada en la legislación nacional, como por ejemplo las normas que rigen para el Sistema de Parques Nacionales.

c) Interés Ecológico Nacional de la Sabana de Bogotá.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 61, realizó de manera atípica una declaración que no responde a ninguna de las categorías de manejo definidas en la legislación ambiental. Se utilizó en este caso, una denominación que no existía previamente en las normas que regulan la materia por lo que carece de desarrollo. Se trata de la disposición que declara la sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El mismo artículo faculta al Ministerio de Ambiente para determinar las zonas de la sabana en las cuales existe compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en la cual la CAR otorgará o negará las licencias ambientales a que haya lugar. Adicionalmente, atribuye a los municipios y al Distrito Capital la reglamentación de los usos del suelo, con sujeción a lo dispuesto en este artículo y a las regulaciones que expida el Ministerio. El citado artículo 61 fue demandado ante la Corte Constitucional, que mediante sentencia C-534 de 1996, lo declaró exequible y clarificó el tema de las competencias sobre la reglamentación de los usos del suelo entre el municipio y la autoridad nacional.

⁸⁶ El Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera, dispone en su artículo 3 que estas reservas combinan tres funciones a saber: «i. Conservación: contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética. ii. Desarrollo: fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico. iii. Apoyo logístico: prestar apoyo a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.»

⁸⁷ La información presentada sobre esta figura se consultó en la página www.iucn.org y en la página web de la oficina de la UNESCO para América Latina <http://www.unesco.org/uy/mab/rbs.html>. Para información completa sobre procedimiento de declaración, áreas del mundo que hacen parte de esta Red Mundial de Reservas de la Biósfera y las fichas de cada áreas, consultar las páginas citadas.

En la práctica no se ha concretado qué implicaciones o efectos reales tiene la declaración de la sabana como de interés ecológico nacional, aunque un principio

de regulación lo da la priorización del uso agropecuario y forestal que se le atribuye, y la limitación a las explotaciones mineras que se hace por vía reglamentaria.

2.2.5 Ecosistemas a los que la legislación les confiere especial protección

La legislación ambiental fuera de establecer categorías legales para la protección y manejo de los ecosistemas, especies, recursos naturales y del ambiente en general, adicionalmente, menciona algunas áreas o especies (por ejemplo, las que están en vía de extinción) que deben ser protegidas prioritariamente⁸⁸. Es decir, la legislación señala ecosistemas que merecen especial protección, y por tanto, deben tenerse en cuenta de manera prioritaria por la autoridad competente para su reserva, alindación y declaración bajo alguna de las categorías de manejo de áreas protegidas expuestas en los puntos anteriores de este escrito. Por ejemplo la Ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan de desarrollo del presente gobierno dispone que *“se trabajará en la protección especial de páramos y humedales.”*

Frecuentemente se encuentra en la literatura e incluso en actos de autoridades ambientales, que se confunden las categorías de manejo de áreas protegidas, con los ecosistemas

que se deben proteger. Por ejemplo, a veces se citan los páramos o los humedales, dentro de los listados de categorías de manejo, como si éstos fueran una área protegida por sí, cuando la legislación lo que hace es ordenar que estos ecosistemas se protejan especialmente, para lo cual la autoridad ambiental competente debe utilizar los instrumentos legales, administrativos, técnicos, científicos, financieros, etc., a su alcance. Dentro de esas herramientas se encuentra la reserva y declaración de algunos de ellos como área protegida.

De esta forma, cuando la legislación mediante alguna norma prioriza la conservación de un ecosistema o especie, como lo hace por ejemplo el artículo 128 inciso 1 del Decreto 1681 de 1978 que declara dignos de protección los manglares⁸⁹, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, así como los cuerpos de agua y zonas aledañas en los que se adelanten programas de acuicultura, esto no significa que por ello, tal ecosistema se convierte en un área protegida, ya que en esta situación, falta que en cada caso concreto se realice la declaración correspondiente por la autoridad competente, bajo la categoría que se seleccione como la más adecuada para el ecosistema o especie respectiva, que puede ser un DMI, un área municipal, un parque natural regional, o cualquiera de las otras categorías legales.



Macrofitas, humedal de La Conejera

⁸⁸ De manera general, el artículo 1 num. 2 de la Ley 99 de 1993 consagra que *«La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.»*

⁸⁹ Mediante Resolución 1602 de 1995 (modificada por Resolución 20 de 1996), se dictaron medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares, que prohíbe ciertas obras, industrias y actividades que afectan el manglar, dejando a salvo las labores comunitarias de acuicultura artesanal que no causen detrimento al ecosistema, aprobadas por las autoridades competentes. Ordena a las CAR donde existe manglar, realizar estudios sobre el estado de los manglares en su territorio y sobre las actividades tradicionales comunitarias de aprovechamiento forestal. Las CAR deben elaborar propuestas para la zonificación de estos ecosistemas que deben incluir planes para la restauración del manglar. Si se determina que las actividades ancestrales de aprovechamiento forestal no son sostenibles, las autoridades deben propender por la obtención de los recursos necesarios para implementar actividades económicas alternativas acordes con la identidad étnica, cultural y socioeconómica de las comunidades indígenas y negras.

La Resolución 257 de 1997 estableció controles mínimos para contribuir a garantizar las condiciones básicas de sostenibilidad de los ecosistemas de manglar y sus zonas circunvecinas, estableciendo un sistema de monitoreo y control de la calidad de las aguas, flora, fauna y suelos de los ecosistemas de manglar presentes en las ciénagas, estuarios, deltas y lagunas de las zonas costeras de los litorales colombianos, y los parámetros mínimos que deben ser objeto de monitoreo y control. Como parte de los indicadores del buen estado de los ecosistemas de manglar, ordena efectuar registros periódicos y permanentes de sus componentes bióticos, que permitan analizar su diversidad y abundancia; seleccionando organismos indicadores de procesos de acumulación de algunas sustancias de interés sanitario, según el Decreto 1594 de 1984.

A continuación se presentan algunos ejemplos de disposiciones contenidas en la legislación que recomiendan proteger o someter a manejo especial determinados ecosistemas o zonas.

a) Protección especial de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos.

En el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 se consagran los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana. Entre ellos se encuentra el deber de brindar especial protección a las zonas referidas. Por su parte, como se explicó en el marco constitucional de este escrito, el Decreto 1729 de 2002 dispone que la ordenación de cuencas se hará teniendo en cuenta, entre otras cosas, el carácter especial de protección de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, por ser considerados “áreas de especial importancia ecológica” para la conservación y recuperación de los recursos naturales, usando la expresión del artículo 79 de la Constitución.

En desarrollo del referido principio y del título de suelos del Código de Recursos Naturales, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 769 de 2002, *“Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos”*, siendo esta la única norma legal existente en la legislación colombiana, específica y expresamente dirigida a regular aspectos relacionados con el bioma páramo.

Esta Resolución dispone que las corporaciones o las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos deben elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos de su jurisdicción, con base en los términos de referencia que para el efecto señale el Ministerio, conjuntamente con la Unidad de Parques Nacionales y con el apoyo del IDEAM, el Instituto Alexander von Humboldt y el IGAC.⁹⁰ Mediante Resolución 839 de agosto de 2003, el Minambiente expidió dichos términos de

referencia tanto para el estudio referido, como para el plan de manejo ambiental de los páramos.

El estudio sobre el estado de los páramos ubicados en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales será realizado por la Unidad de Parques, con la participación de las autoridades ambientales de la región y las comunidades asentadas en el respectivo páramo.

Una vez realizado el referido estudio, se identificarán los páramos que deben declararse bajo alguna de las categorías de manejo previstas en la legislación ambiental, para proceder posteriormente a su reserva y declaración por la autoridad ambiental competente en cada caso. Si la autoridad donde está ubicado el páramo no es la competente para la declaratoria de la categoría de manejo que se estime adecuada (por ejemplo es un páramo que está en jurisdicción de una CAR y el estudio determina que se debe declarar bajo alguna de las categorías del Sistema de Parques Nacionales cuya declaración corresponde al Minambiente), solicitará a la que tiene la competencia evaluar la propuesta, y de considerarlo pertinente, proceder a la declaración sugerida.

Actualmente, muchas áreas de páramos del país han sido declaradas bajo distintas categorías de protección que van desde áreas del Sistema de Parques Nacionales, reservas forestales protectoras, distritos de conservación de suelos, reservas privadas de la sociedad civil, etc., pero aún quedan muchos de estos ecosistemas que ameritan protegerse con alguna categoría de manejo.

La Resolución 769, así mismo determina que se deben elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades asentadas en estos ecosistemas, para lo cual la misma Resolución señala el contenido mínimo de esos planes, lo que fue complementado por la Resolu-

⁹⁰ Por medio de Resolución 140 de 2003 se amplió el plazo para expedir estos términos de referencia a 10 meses, a partir de la vigencia de la Resolución 769 de 2002.

ción 839 de 2003. En el caso de que el páramo ya se haya declarado bajo alguna categoría de protección, el plan de manejo de la categoría respectiva, hace las veces del que ordena realizar esta Resolución, actualizando su contenido conforme a los términos de referencia dados en la Resolución 839 de 2003.

Sobre el régimen de usos de los páramos, la Resolución consagra que de acuerdo con sus especiales características y las de sus ecosistemas adyacentes, todo proyecto, obra o actividad que se pretenda llevar a cabo en ellos, deberá desarrollarse atendiendo los criterios de zonificación y ordenación ambiental que se definan en el plan de manejo, y las estrategias, modelos y alternativas de manejo sostenible que se prevean en el mismo.

La Ley 812 de 2003 aprobatoria del plan de desarrollo 2003-2006, modificó el artículo 16 de la Ley 373 de 1997 sobre ahorro y uso eficiente del agua, manifestando que en la elaboración y presentación del programa de ahorro y uso eficiente⁹¹, se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, deben ser adquiridos y protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales elaborarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para avanzar en su recuperación, protección y conservación (art. 89).

La misma Ley 373 de 1997 estipuló para definir la viabilidad del otorgamiento de las



Niebla de páramo SFF Iguaque, Boyacá

⁹¹ La Ley 373 en su artículo 1 dispone que «Todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por Programa Para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras Corporaciones Autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.»

concesiones de aguas subterráneas, las CAR y demás autoridades ambientales, deben realizar estudios hidrogeológicos, y adelantar acciones de protección de las correspondientes zonas de recarga.

Por su parte, la Ley 99 en su artículo 111 declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos locales y establece la obligación de los departamentos y municipios de dedicar durante 15 años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos para adquirir dichas zonas. La administración de estas zonas corresponde al respectivo municipio conjuntamente con la corporación. Además el mismo artículo impone a los proyectos de construcción de distritos de riego, la obligación de dedicar como mínimo el 3% del valor de la obra, a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos de los que se surten.

b) Paisajes que merecen especial protección. Dentro de los principios de la Ley 99 está que el paisaje por ser patrimonio común, debe ser protegido. Por su parte, el Código de Recursos Naturales en su artículo 302 establece el derecho de la comunidad a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar. Le corresponde a la autoridad ambiental determinar cuáles merecen protección especial. Entre las facultades de la administración para la preservación del paisaje se cuenta la determinación de los lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras, la tala, siembra o alteración de la configuración de paisajes que se deben proteger.

El tema del paisaje está incipientemente reglamentado por el Decreto 1715 de 1978 mediante el cual se toman unas medidas para evitar la alteración o deformación de elementos naturales constitutivos del paisaje, como piedras, rocas, praderas, árboles, con pintura o

cualquier otro medio, para fines publicitarios, de propaganda o artísticos. Declara que la alteración perjudicial o antiestética del paisaje se considera un factor que deteriora el ambiente, por tanto quien realice estas conductas está sujeto a sanciones (actualmente las aplicables son las del título XII de la Ley 99).

El citado decreto no aborda específicamente la regulación del paisaje como área protegida, sino que se limita a establecer unas prohibiciones, estableciendo que le corresponde al Inderena señalar los paisajes que merezcan protección. Se estima que una vez la autoridad ambiental competente determine cuáles son los paisajes que se deben proteger prioritariamente, se debe proceder a realizar las declaraciones correspondientes bajo la categoría de manejo más adecuada para los valores que se quieren proteger que pueden ser nacionales, regionales o locales.

Por ejemplo, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales se encuentra la llamada vía parque que se define como *“faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”*, y también la denominada área natural única que es el *“área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro”*, (329 CRNR). Así, un paisaje cuya protección involucra un interés nacional se podría declarar bajo éstas u otras de las categorías del Sistema. También las CAR podrían declarar una categoría regional para conservar y preservar paisajes que merecen especial protección, como por ejemplo un DMI, ya que entre los requisitos o criterios para identificación y delimitación de tales distritos, se incluye que el área tenga, *“en lo posible espacios con accidentes geográficos, geológicos, paisajísticos de características o bellezas excepcionales”* (...) (art. 5 Decreto 1794 de 1989). Igualmente, los municipios que en virtud de la Ley 388 de 1997 tiene la función de localizar las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística y de señalar en el componente

general del plan de ordenamiento territorial del municipio, las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, entre otras atribuciones, podrían declarar áreas protegidas municipales para la preservación del paisaje local.

Finalmente es necesario concordar la protección del paisaje en la legislación ambiental, con las disposiciones de la Ley 140 de 1994 sobre publicidad exterior visual, que tiene por objeto *“mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la publicidad exterior visual.”* (art. 2).

Esta Ley 140 regula entre otras cosas las condiciones para colocación de vallas con fines publicitarios, las distancias, dimensiones y demás requerimientos, estableciendo entre otras cosas que esta publicidad exterior visual en las zonas rurales debe estar a una distancia mínima de quince metros lineales a partir del borde de la calzada, y que la ubicación de dicha publicidad en las zonas urbanas la regularán los consejos municipales.

c) Los humedales como áreas de especial importancia ecológica⁹². Como se dijo, la Corte Constitucional expresamente ha calificado a los humedales, desde un punto de vista estrictamente normativo, como *“áreas de especial importancia ecológica”*, calidad que derivan de la adhesión de Colombia a la Convención Ramsar, así como de la jurisprudencia que ha reconocido la especial importancia de estos ecosistemas. Al respecto ha sostenido que tratándose de ecosistemas como los humedales, que muchas veces contienen especies endémicas o son sitio de paso de especies migratorias, el Estado y los habi-

tantes del territorio, asumen una fuerte obligación de conservarlos y se convierten en garantes de tales especies, calificando como un atentado grave, no adoptar medidas de protección de estas especies y de su hábitat.⁹³

Colombia aprobó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (en adelante Convención Ramsar), suscrita en la ciudad de Ramsar en 1971, mediante Ley 357 de 1997, adoptando la definición de estos humedales que trae la Convención por medio de esta Ley, a saber: *“son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”*.

Entre los compromisos que asume el país al ratificar dicha Convención, está la inscripción de al menos un humedal en la Lista de Importancia Internacional de la Convención, basado en aspectos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos, privilegiando los de importancia para aves acuáticas. El país se responsabiliza con la conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migratorias de aves acuáticas, y de la conservación de los humedales creando reservas naturales, y tomando medidas adecuadas para su custodia.

Cuando la Convención se refiere a la creación de *“reservas naturales”* debe entenderse que hace alusión a cualquiera de las categorías de áreas protegidas previstas en la legislación nacional, ya que la Convención deja un amplio margen a las partes para que cumplan sus compromisos con la Convención, a través de lo previsto en sus legislaciones nacionales, como por ejem-

⁸⁷ El desarrollo de este literal se basa en la publicación del Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza –WWF– Colombia, Ponce de León, Eugenia investigadora. *«Humedales -Designación de Sitios Ramsar en Territorios de Grupos Étnicos en Colombia-»*; WWF-Colombia, Cali, 2004.

⁹³ Corte Constitucional, Sentencia T-666 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

Flor Solanum sp. PNN Chingaza



plo, la declaración de áreas protegidas bajo cualquiera de las categorías reguladas en la legislación interna. La simple designación de un humedal dentro de la Lista de la Convención Ramsar, no le confiere al humedal, la calidad de área protegida en el país.

Los sitios Ramsar no son una categoría de manejo de área protegida, sino una distinción internacional que se suma a las medidas internas de protección de los humedales, por lo que la misma Convención insta a las Partes a realizar posteriormente, las declaraciones necesarias de conformidad con la normatividad de cada país en la materia. Por lo anterior, la designación de un sitio Ramsar, (inscripción de un humedal en la Lista Internacional), puede perfectamente coexistir con alguna figura de protección nacional, regional, local o privada, como por ejemplo, un área del Sistema de Parques Nacionales o una reserva privada de la sociedad civil. Esta coexistencia es posible porque como se ha dicho, la inclusión en la Lista no implica una declaración de área protegida, por lo que ese ecosistema se regirá por la normatividad nacional aplicable a la categoría de protección existente o que se cree posteriormente, sin que se presente choque de regulaciones entre distintas categorías, como cuando se superponen dos cate-

gorías de manejo, sino que se da una adecuada complementariedad entre las medias de protección interna y la Convención.⁹⁴

Igualmente, en la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, adoptada por el Consejo Nacional Ambiental en el 2001, se incorporó como línea programática la conservación de humedales, gestionando para ello, la declaración de estos ecosistemas bajo categorías de manejo apropiadas de acuerdo con sus particulares características ecológicas y socio-económicas; poniendo en marcha los respectivos planes de manejo; y aplicando las medidas legales y técnicas para conservarlos, entre otros temas. Esta Política también manifiesta que se deben establecer programas regionales para recuperar, rehabilitar y/o restaurar humedales e incorporarlos como áreas de manejo especial dentro de los procesos de ordenamiento territorial.

El Decreto 1180 de 2003 reglamentario de la Ley 99 en el tema de licencias ambientales señaló una serie de proyectos, obras y actividades que no requieren licencia ambiental, si existe POT aprobado que compatibilice esos proyectos con los usos del suelo asignados en el plan de ordenamiento. Entre esos proyectos se encuentran los par-

⁹⁴ Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza –WWF– Colombia, Ponce de León, Eugenia investigadora. «Humedales -Designación de Sitios Ramsar en Territorios de Grupos Étnicos en Colombia-»; WWF-Colombia, Cali, 2004.

ques ecológicos y recreacionales, pero cuando éstos se pretendan desarrollar en zonas de humedales, aunque están exentos de licencia, de todas formas requerirán de la aprobación previa de un plan de manejo ambiental, por la autoridad ambiental competente. Lo anterior, hace evidente que esta norma considera vulnerables estos ecosistemas y que por su especial importancia requieren de alguna protección. Igualmente, el mismo Decreto dispone que cuando los proyectos cuyo otorgamiento de licencia ambiental corresponde a las CAR y a las autoridades ambientales urbanas, se pretendan desarrollar en humedales designados por el gobierno nacional para ser incluidos en la Lista Internacional de la Convención Ramsar, requerirán concep-

to previo por parte del Minambiente (párrafo 5 art. 9).

Hay pues un mandato de protección para esos ecosistemas, pero falta un paso adicional, que es que en cada caso concreto se realice la declaración correspondiente, de la categoría de manejo que se seleccione como la más adecuada y propicia para el humedal respectivo. Por lo anterior, se insiste en que existe una directriz jurídica y política que anima a la protección de los humedales a través de la declaración de áreas protegidas, pero para adquieran tal calidad, deben reservarse, alinderarse y declararse formalmente bajo alguna de las categorías previstas en la legislación nacional.

3 OTRAS CATEGORÍAS NACIONALES, PRIVADAS Y LOCALES

Adicionalmente, a las categorías regionales expuestas en este escrito, debe tenerse en cuenta que existen en la ley otras categorías de manejo de áreas protegidas de carácter nacional, municipal y privadas, que no son materia de este estudio, por lo que sólo se realizará aquí una referencia muy breve a algunas de ellas.

a) Reservas de pesca. Esta categoría de manejo está prevista en la Ley 13 de 1990 y en el Título VIII del Decreto Reglamentario 2256 de 1991 que trata sobre las vedas y áreas de reserva sobre los recursos pesqueros⁹⁵. El Decreto en mención señala que la administración y manejo de los recursos pesqueros de que trata la Ley 13 de 1990, corresponde al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA- (hoy INCODER)⁹⁶, y a las entidades en que éste delegue funciones, de conformidad con la política pesquera nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero. Las corporaciones autónomas regionales y demás entidades de derecho público que, por delegación del INPA, asuman competencia para la administración y manejo de recursos pesqueros deben cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la pesca y la acuicultura (art. 138).

El INPA (INCODER) tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y su ámbito de competencia comprende las aguas continentales, incluidos los ríos limítrofes; el mar territorial, y la zona económica exclusiva.

Para los efectos de este Decreto, se denomina *“área de reserva la zona geográfica seleccionada y delimitada en la cual se prohíbe o se condiciona la explotación de determinadas especies.”* (art.

120). El Decreto citado en su artículo 120 dispone que corresponde al INPA (INCODER) delimitar y reservar las áreas que se destinen a esta finalidad, mientras que en el siguiente artículo (121), establece que la función de ese Instituto es proponer a la entidad estatal competente, la delimitación de áreas de reserva para los recursos pesqueros. Al respecto la Ley 13 de 1990 que se está reglamentado, en el numeral 11 de su artículo 13 y en el numeral 2 de su artículo 51, dispone que la competencia del INPA (INCODER) es proponer a la entidad estatal competente el establecimiento de estas reservas. La administración de la totalidad de los recursos pesqueros marinos estará exclusivamente a cargo del INPA (INCODER), (art. 7 Ley 13 y art. 2 Decreto 2256 de 1991).

En esta materia le corresponde al Ministerio de Ambiente, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura, fijar las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares. Con base en éstos, el INPA (INCODER) otorga los permisos de aprovechamiento del recurso (Ley 99, art. 5 num. 45).

b) Reservas naturales de la sociedad civil. Las reservas de la sociedad civil surgieron como una iniciativa ciudadana a través de la cual, propietarios de predios privados, de manera voluntaria y por mera convicción, decidieron dedicar parte o todos sus terrenos a actividades de conservación de los valores ambientales. Esta iniciativa privada fue retomada posteriormente por la Ley 99 de 1993 que le confirió estatus jurídico como categoría privada de conservación, al consagrar en su artículo 109 que se denomina reserva natural

⁹⁵ Conforme al artículo 7 de la Ley 13 de 1990 se consideran «recursos hidrobiológicos todos los organismos pertenecientes a los reinos animal y vegetal que tienen su ciclo de vida total dentro del medio acuático. Entiéndese por recursos pesqueros aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptible de ser extraída o efectivamente extraída, sin que se afecte su capacidad de renovación, con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio». (...)

⁹⁶ El Decreto 1293 de 21 de mayo de 2003 suprimió el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creado por la Ley 13 de 1990 y ordenó su liquidación que se debe realizar en un plazo máximo de dos años, y para todos los efectos se utilizará la denominación de Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA en Liquidación. El Decreto-Ley 1300 del 23 de mayo 2003, creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-, que reúne en una sola entidad las funciones que antes desempeñaban el INCORA, INPA, INAT y el DRI, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objeto de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y las comunidades, y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. En tal virtud y por disposición del artículo 24 del Decreto 1300/03, «todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras - INAT, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER».

de la sociedad civil, la porción o la totalidad de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y que sea manejado y usado bajo los principios de sustentabilidad de sus recursos naturales. La ley excluye expresamente de la posibilidad de declarar bajo esta categoría de protección, a las áreas que se dedican a la explotación industrial maderera.

La ley 99 fue reglamentada en este tema por el Decreto 1996 de 1999 que se refirió, entre otras materias, a los usos y actividades que se pueden realizar en estas reservas; a la posible zonificación interna; al procedimiento de registro ante la Unidad de Parques del Ministerio; a la participación de los titulares de las reservas registradas, en los procesos de planeación de programas de desarrollo nacionales o regionales que se van a ejecutar en el área de influencia directa donde se encuentra ubicado el predio; a las obligaciones de los titulares de estas zonas, y al procedimiento que se debe surtir para la ejecución de inversiones del Estado que requieran licencia ambiental y que afecten una o varias reservas registradas. Existe una Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil a la que actualmente están afiliadas 194 reservas privadas.

c) Áreas protegidas municipales. La Constitución en su artículo 313 establece las funciones de los concejos municipales encargándoles, entre otros temas, la reglamentación de los usos del suelo⁹⁷ y dictar las normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio. En desarrollo de estas competencias constitucionales atribuidas a los concejos municipales, la Ley 99 en su artículo 65, asignó a los municipios y a los distritos con régimen constitucional especial, la función de dictar con sujeción a las

disposiciones legales y reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal, y las normas de ordenamiento territorial y uso del suelo municipal (art. 65 num. 2 y 8).⁹⁸

Como se manifestó en este escrito, la jurisprudencia ha reconocido que en la regulación del ambiente concurren competencias de distintos niveles, ya que en esta materia, hay temas de interés nacional y otros meramente locales, para éstos últimos, la Constitución atribuye a los concejos municipales, la facultad de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico municipal.⁹⁹

Esa Corporación también ha señalado que debe existir una interdependencia entre las normas ambientales y las de ordenamiento territorial, ya que hay un ámbito global de la protección ambiental, pero la actuación local es también necesaria ante la imposibilidad de actuar globalmente. Así, se deben interrelacionar las autoridades ambientales nacionales y regionales con las autoridades de las entidades territoriales, en una total solidaridad jurídica, para alcanzar los supuestos constitucionales que propugnan por un ambiente sano. El legislador expidió las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, y en su interpretación no se puede desconocer la relación armónica que debe existir entre la Constitución, las normas de ordenamiento territorial, las normas ambientales nacionales, departamentales y municipales.¹⁰⁰

Específicamente sobre el concepto de patrimonio ecológico municipal que no se encuentra definido legalmente, la Corte ha dicho que *“..existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser reglamentados*

⁹⁷ Esta previsión contenida en el 313 CP deben interpretarse en concordancia con la manifestación del artículo 334 CP que señala que la dirección general de la economía está a cargo del Estado que intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para conseguir, entre otros fines, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la preservación de ambiente sano.

⁹⁸ La Ley 136 de 1994, sobre régimen municipal ya había establecido que corresponde al municipio planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades (art. 3, num. 4).

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C- 596 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 2002, MP: Jaime Araújo Rentería.

*autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha llamado “patrimonio ecológico”.*¹⁰¹

Igualmente, la misma Constitución confiere al Estado la facultad de intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, para racionalizar la economía con fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades del desarrollo y la preservación del ambiente sano (art. 334 CP).

Así, el Congreso puede expedir normas que contengan las regulaciones mínimas que hagan posible definir las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda de los intereses nacionales en esta materia, sin menoscabar el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales. A través del legislador, se puede expedir una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios. «*La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.*

Si el Constituyente hubiese querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubie-

*ra limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la CP”.*¹⁰²

En tal virtud, el Congreso puede establecer una legislación básica nacional que evite el deterioro del patrimonio ecológico municipal y proteja el derecho al medio ambiente en el ámbito local, pues la garantía de ese derecho no puede quedar sujeta al albur de que el concejo municipal o distrital expidan o no la correspondiente regulación. La competencia de los municipios en relación con la protección del patrimonio ecológico local no es exclusiva, sino concurrente con las normas básicas nacionales del Congreso en la materia.¹⁰³

El principio de rigor subsidiario, en el caso de la protección del patrimonio ecológico local, es muy claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales, “*su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.*”¹⁰⁴ Este principio determina en qué casos se imponen las decisiones del nivel nacional sobre las del local, y cuándo las segundas, se sujetan a las primeras, sin que se admita vaciar de contenido la competencia reglamentaria, de origen constitucional, que le reconoce la Carta a los municipios en esta materia.¹⁰⁵

La Corte también recuerda que la concurrencia de competencias no implica un desconocimiento del principio de auto-

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996 MP: Fabio Morón Díaz.

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero. Otra sentencia sobre patrimonio ecológico municipal que se puede consultar es C-064 de 1998, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996 MP: Fabio Morón Díaz.

Laguna de Chingaza. Fómeque, Cundinamarca



mía de las entidades territoriales. La jurisprudencia ha sido abundante y clara en declarar que la autonomía territorial no es absoluta y que está sujeta a la estructura unitaria del Estado¹⁰⁶, y que la autonomía de las entidades territoriales encuentra sus límites en la Constitución y la ley. Esas limitaciones cuando son legales, serán legítimas si se refieren a asuntos cuyo manejo excede el ámbito municipal, pues sus consecuencias repercuten positiva o negativamente en un ecosistema regional o nacional.¹⁰⁷

Adicionalmente, la Ley 99 en el mencionado artículo 65, otorga otras funciones a los municipios y distritos como ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales de carácter ambiental y, elaborar los planes y proyectos ambientales municipales articulados a los regionales, departamentales y nacionales. Igualmente, deben colaborar con las CAR en la elaboración y ejecución de planes regionales para la conservación del ambiente y de los recursos naturales, adoptar dichos planes, y participar en la elaboración de los respectivos planes departamentales. También les corresponde, ejecutar obras o proyectos de descontaminación de las aguas afectadas por vertimientos del municipio, así como programas de disposición de residuos sólidos y control de emisiones atmosféricas. Promover, cofinanciar o ejecutar en coordina-

ción con las CAR y los organismos del Sistema de Adecuación de Tierras, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces y corrientes, para el manejo de cuencas y microcuencas.

A los municipios y distritos les compete ejercer a través del alcalde como autoridad de policía, funciones de control y vigilancia del ambiente y los recursos naturales renovables, y dirigir con asesoría de las CAR y con el apoyo de la fuerza pública, actividades permanentes de control y vigilancia relacionadas con la movilización, aprovechamiento o comercialización de los recursos naturales, o con actividades contaminantes. Finalmente, también ejercen las funciones que les sean asignadas por otras leyes (como por ejemplo la Ley 768 de 2002 que fija el régimen legal a los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta), o las que les deleguen o transfieran a los alcaldes, el Ministerio o las CAR.

Como se evidencia, estas funciones se refieren principalmente a actividades de planeación, reglamentación del suelo, ejecución de obras relacionadas con saneamiento básico y prestación de servicios a su cargo, control y vigilancia, y expedición de normatividad local para la preservación de su patrimonio natural como puede ser la declaración de áreas protegidas locales,

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996, MP: Fabio Morón Díaz.

todo esto con sujeción a los planes, políticas y regulaciones superiores y en estrecha relación con las CAR.

Además de las funciones del artículo 65, hay otros artículos de la Ley 99 que asignan competencias a los municipios y distritos, como por ejemplo, el artículo 111 que los encarga de administrar conjuntamente con la corporación respectiva, las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten acueductos municipales y distritales, que adquieran los municipios o departamentos en cumplimiento de la obligación consagrada en este artículo.

Por otra parte, el artículo 66 de la misma Ley dispuso que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Se tienen que reunir tres condiciones para que se pueda configurar lo dispuesto en este artículo, a saber: que tengan una población urbana igual o mayor a un millón de habitantes; que ejerzan las funciones atribuidas a las CAR, dentro del perímetro urbano; que ejercen las funciones de las CAR en lo aplicable al medio ambiente urbano.¹⁰⁸

La Ley 768 de 2002¹⁰⁹ en su artículo 13 extiende esta competencia a los distritos de Cartagena y Santa Marta, (Barranquilla, ya la tenía en virtud de la Ley 99, porque su población supera el millón de habitantes), removiendo en este caso la condición relativa al número de habitantes.

Adicionalmente, la Ley 388 de 1997 que modifica la llamada ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989) y dicta otras disposiciones sobre usos del suelo y planes de ordenamiento territorial –POT- de los municipios y distritos,¹¹⁰ tiene entre sus objetivos promover la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, y las instancias administrativas y de planificación, en el cumplimiento de sus funciones sobre ordenamiento territorial, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.¹¹¹

Para esta Ley, el ordenamiento del territorio constituye una función pública, que busca, entre otros fines: atender los procesos de cambio uso del suelo, procurando su utilización racional en armonía con la función social y ecológica de la propiedad, y propendiendo por el desarrollo sostenible, por el mejoramiento de la calidad de vida de la población, por la preservación del patrimonio cultural y natural, y por el mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Esta Ley incluye en sus disposiciones aspectos ambientales que deben considerarse por los municipios y distritos en la elaboración de sus POT. Así, los planes de ordenamiento territorial tienen tres componentes: general, urbano y rural. Dentro del componente general del plan se incluyen: la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de recursos naturales, así como el señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje,

¹⁰⁸ Asocars en convenio con la CVC, realizó un estudio sobre *Gestión Ambiental Urbana e Institucionalidad Ambiental Urbana en Colombia*, realizado por Eugenia Ponce de León, en el que se analizan a fondo los alcances de la competencia de las autoridades ambientales urbanas. En la segunda parte del presente trabajo, se estudiará la factibilidad o no de que las autoridades ambientales urbanas declaren categorías de manejo regionales, cuya competencia corresponde a las CAR.

¹⁰⁹ «Por la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos portuario e industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta».

¹¹⁰ El artículo 9 de la Ley 388, establece las denominaciones que reciben los planes de ordenamiento del territorio según el número de habitantes que tenga un municipio o distrito, así: a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a 30.000 habitantes. Cuando la Ley y este trabajo se refieren a los POT incluyen las tres clases mencionadas.

¹¹¹ El artículo 7 de la Ley 388 de 1997 que distribuía las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, el nivel departamental, el metropolitano y los municipios y distritos, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-795 de 2000, básicamente porque el demandante argumentó violación de la reserva de ley orgánica, según lo manda el artículo 288 de la Constitución, el argumento que fue acogido por la Corte.

de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales (art. 12).

Entre los temas que hacen parte del componente urbano está la delimitación de las áreas de protección de los recursos naturales y paisajísticos, y en el componente rural se incluye el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal y la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales (arts. 13 y 14).¹¹²

El artículo 10 dispone que en la elaboración de planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben respetar unas determinantes que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de manera tal que no pueden ser variadas por los POT, ni por normas municipales. Entre estas determinantes están:

- Las directrices y normas expedidas por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, sobre ordenamiento del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.
- Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, las disposiciones producidas por la corporación autónoma regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alinderamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las cuencas en ordenación, las re-

servas forestales y los parques naturales regionales; así como las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

- Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales.
- Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, la localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas, entre otros temas.

Con base en este mandato dado a los municipios de respetar las determinantes como normas superiores, éstos no pueden desconocer, cambiar o invadir declaraciones de áreas protegidas realizadas por el Ministerio o las CAR, ya que estas declaraciones obligan a que el municipio las considere y reconozca tal como existen, dentro de sus propios planes de ordenamiento.

Estas determinantes de la Ley 388 deben concordarse con algunas normas contenidas en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) como el artículo 38 que dispone que en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad se sujetará a la información geológico-minera disponible, así como a lo dispuesto en ese Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería, entre las que se encuentran las áreas protegidas.

De esta forma, el artículo 34 del citado Código dispone: *“Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, ex-*

¹¹² El Decreto 879 del 13 de mayo de 1998, reglamentario de la Ley 388, «Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial», prevé expresamente que en los planes básicos de ordenamiento territorial y en los esquemas de ordenamiento territorial en sus componentes general, urbano y rural también se deben delimitar esas áreas de reserva, y señalar las áreas de conservación de los recursos naturales (arts. 13 a 16).

presamente excluyan dichos trabajos y obras.”

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la susstracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el contrato de concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.”

Algunos apartes del artículo transcrito fueron demandados porque el actor consideró que permitía la explotación minera en zonas reservadas para la conservación de la flora y la fauna, vulnerando el deber de

protección ambiental. Ante los cargos, la Corte Constitucional¹¹³ analizó cada inciso del artículo cuestionado así: el inciso primero prohíbe los trabajos de explotación y exploración minera de manera general en zonas delimitadas y declaradas conforme a las normas vigentes como de protección de los recursos naturales renovables o del ambiente (aquí están incluidas todas las categorías de áreas protegidas), o que expresamente excluyan el trabajo minero, lo que encuentra acorde con los postulados axiológicos de la Constitución relativos a la protección ambiental.

El inciso segundo señala como zonas de exclusión: el Sistema de Parques Nacionales, los parques naturales regional y, las zonas de reserva forestal. La Corte precisa que además de las zonas de exclusión previstas aquí, *“pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental. Naturalmente las zonas excluidas deben ser claramente delimitadas geográficamente y esta función se le asigna a la autoridad ambiental...”*¹¹⁴

De esta forma analizando conjuntamente los dos primeros incisos del artículo 34, y teniendo en cuenta la interpretación de la Corte, no queda duda que la exclusión no se limita sólo a las zonas listadas en el inciso segundo, sino en general a todas las zonas delimitadas y declaradas bajo cualquier categoría de protección conforme a las normas vigentes, bien sea que se hayan declarado antes o después de la expedición del Código de Minas. Lo importante es que en el acto que las declare quede expresamente motivado, con base en estudios, la incompatibilidad o restricción de las actividades mineras.

Adicionalmente, el artículo demandado señala en su inciso 2 que las zonas de exclusión deben ser delimitadas por la autoridad ambiental, con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia 339 de 2002, MP: Jaime Araújo Rentería.

¹¹⁴ *Ibidem*.

interés minero. Al respecto la Corte manifestó en la sentencia aquí citada que la colaboración de la autoridad minera no limita la competencia de la autoridad ambiental que es la que puede establecer las zonas de exclusión. Por esta razón, al Corte condiciona la exequibilidad del inciso segundo del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, al entendido que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona, ni limita el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental.

Finalmente, en la aplicación de los incisos 3 y 4 del citado artículo 34, la Corte manifiesta que se debe seguir el principio de precaución, que lo expresa como *“in dubio pro ambiente”*, el que debe ser tenido en cuenta también al estudiar y evaluar los métodos y sistemas de extracción. Es decir que en caso de presentarse falta de certeza científica absoluta, frente a la exploración o explotación minera de una zona, la decisión debe tomarse a favor de la protección ambiental, dado que si la actividad minera se realiza y ocasiona grave daño ambiental, es imposible revertir sus consecuencias. Por lo anterior, la sentencia declara exequible los incisos 3 y 4 del artículo 34, en el entendido que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución.

Volviendo a los POT, los municipios y distritos en sus planes de ordenamiento territorial, clasifican sus suelos en urbanos, rurales y de expansión urbana. Adicionalmente, al interior de estas tres clases pueden establecer las categorías de suburbano y de protección. El suelo de protección está *“constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras, para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amena-*

zas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”. (art. 35).

Más allá de las competencias y funciones en materia de ordenamiento territorial, la Ley 388 (modificada por la Ley 507 de 1999 y por la Ley 810 de 2003) también previó el procedimiento de adopción de estos planes. En este sentido, dispuso que el proyecto de plan se someterá a consideración de la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente, en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales.¹¹⁵ En los temas que no haya acuerdo se pronuncia el Ministerio de Ambiente.

Mediante Decreto 923 de 2002 se reglamentó la Ley 388 en lo relativo al trámite de revisión de los POT, estableciendo que todo proyecto de revisión del plan de ordenamiento territorial o de sus contenidos, se debe someter a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con la Ley 507 de 1999. Antes de iniciar la revisión se debe contar con el concepto del consejo consultivo de ordenamiento territorial sobre el tema (art. 5). El Decreto 2079 de 2003 reglamentario de la Ley 810 de 2003 también trata de la revisión de los POT repitiendo que se someterán a los trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388, y estableciendo que tal revisión procede cuando se cumplan las condiciones y requisitos que determina la citada Ley 388 y sus reglamentos.

Después de este breve recuento sobre competencias ambientales de los municipios y distritos especiales, se concreta que con fundamento en las competencias constitucionales del artículo 313 numerales 7 y 9; los numerales 2 y 8 del artículo 65 de la Ley 99 y los artículos 12, 13 y 14 de la Ley

¹¹⁵ La Ley 99 también atribuye a las CAR la función de *«participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten»* (artículo 31 #5).

388, muchos municipios del país han declarado áreas protegidas de nivel local, a través de acuerdos de sus concejos municipales que son los que tienen la competencia constitucional para reglamentar los usos del suelo y dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (no el alcalde).

Estas declaraciones se han hecho bien dentro del acuerdo aprobatorio del POT del respectivo municipio, en cumplimiento de los mandatos de la Ley 388 (art. 12 a 14) y del Decreto 879 de 1998, o bien por separado, mediante acuerdos dictados específicamente para proteger ciertas zonas con base en la facultad constitucional.

De conformidad con lo anterior, un hecho que va a incidir de manera definitiva en el mapa de las áreas protegidas del país, es la aprobación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, proceso que aún no ha concluido. Con la aprobación de los POT van a quedar declaradas una serie de áreas protegidas locales, como resultado del ejercicio ordenado en la Ley 388 y sus reglamentos, que van a adicionar el conjunto de áreas protegidas del país.

Es necesario que dentro de los procesos de consolidación de los sistemas regionales de áreas protegidas se identifiquen y ubiquen cartográficamente estas áreas, porque ello va a permitir establecer qué clase de ecosistemas quedaron protegidos, cuáles quedaron sin suficiente representación, por lo que requieren acciones adicionales para garantizar su conservación, y si existen conflictos entre declaratorias superpuestas. También es importante verificar si las declaraciones que resulten de la aprobación de los planes de ordenamiento cubren zonas estratégicas y si son complementarias con otras categorías locales, regionales o nacionales o sirven como corredores ecológicos, o si por el contrario, hay declaraciones muy aisladas o si quedaron ecosistemas muy fragmentados o bajo categorías de manejo que no son las apropiadas para lo que se quiere proteger, lo que exigiría acciones adicionales en las

que las corporaciones pueden acompañar y orientar a los municipios.

Por ejemplo, los actuales procesos de revisión de los planes de ordenamiento de los municipios que aprobaron sus POT hace tres años, pueden ser un espacio importante para que las CAR hagan este ejercicio y recomienden las adecuaciones necesarias, para que estas áreas protegidas locales contribuyan a alcanzar los objetivos de conservación propuestos por las CAR en los SIRAP.

Se aclara que el hecho de que un municipio determine en el POT que una parte de su territorio se considera suelo de protección, ello no constituye una declaración de área protegida. Como se dijo, el suelo de protección tiene como característica que en él se restringe la posibilidad de urbanización, pero no constituye por sí solo una declaración de categoría de protección. Para que exista declaración de un área protegida municipal, es necesario que se realice la reserva, alindera-miento, y delimitación concreta de la zona protegida (que tenga límites exactos, susceptibles de plasmar en un mapa), y que se establezca la categoría bajo la cual se declara (cualquiera de los nombres usados a nivel local),



San Pedro de Iguaque, Boyacá

con la determinación del régimen aplicable en ella. De esta forma, la simple determinación de una zona como suelo de protección no le confiere el carácter de área protegida, pero sí indica el interés de proteger estas zonas, por lo que en esta clase de suelo pueden darse posteriormente declaraciones de categorías locales, regionales o nacionales, según la conveniencia.

Por ejemplo, la CAR durante el proceso de elaboración de los POT, en sus determinantes, señaló que las áreas de humedales y sus franjas de protección debían ser tenidas por los municipios como suelos de protección, para frenar los procesos de urbanización en ellos, lo que no quiere decir que éstos estén ya declarados bajo alguna categoría, sino que ello expresa el interés de que se hagan posteriores declaraciones de conformidad con las particulares condiciones de cada caso.

Como no existe una norma nacional que regule la declaración, administración y manejo de las áreas protegidas por los municipios, ni existe una tipología de categorías municipales dadas por norma de carácter general nacional, cada municipio declara áreas con distintas denominaciones, y por lo general, en el mismo acuerdo municipal en que se hace la reserva del área se establece a qué régimen se somete, es decir, se determinan que actividades se limitan, fomentan, o destimulan en ella.

Hasta la fecha se han realizado múltiples declaraciones municipales a través de las cuales se han creado reservas municipales, parques municipales, zonas de interés público municipal, y una gran variedad de denominaciones. Por ejemplo, el Distrito Capital creó su Sistema de Áreas Protegidas desde 1996, y lo modificó por medio

del Decreto 619 de 2000 aprobatorio del POT, estableciendo y definiendo en esta norma las categorías de áreas protegidas del orden distrital (santuario distrital de flora y fauna, reserva forestal distrital y parque ecológico distrital); identificando los ecosistemas distritales que hacen parte de cada una de estas categorías y determinando el régimen de usos para cada una de las ellas (prevé uso principal, compatible, condicionado y prohibido). El artículo 13 del Decreto 619 de 2002 además de definir el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital como componente integral de la estructura ecológica principal, dispone que el Concejo Distrital podrá declarar nuevas áreas protegidas e incorporarlas al Sistema, dentro de las categorías previstas en el Plan, según se desprenda de los estudios ambientales, sociales y culturales.

El artículo 117 de la Ley 788 de 2002, había creado una sobretasa ambiental del 5% para las vías que afectaran o se situaran sobre parques nacionales, sitios Ramsar, reservas de la biósfera o parques naturales distritales. La mencionada Ley introdujo de esta forma, una categoría distrital de protección que posteriormente fue definida por el Decreto 1100 de 2003 que la reglamentó, pero el artículo 117 de la Ley 788 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1114 de 2003, por lo cual el Decreto también se ve afectado por decaimiento de la norma que reglamenta.¹¹⁶

El citado decreto disponía que para sus efectos se entendía por parque natural distrital: *«aquella área protegida del nivel distrital enmarcada y delimitada en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, que contiene una muestra de un ecosistema natural de alto valor biológico»*.

¹¹⁶ La Corte en la sentencia C-1114 de 2003, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, reitera «que el principio de legalidad de los tributos, establecido en el artículo 338 de la Carta, implica que la ley, las ordenanzas y los acuerdos que establezcan impuestos, tasas o contribuciones, deben fijar directamente sus elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Esta es una exigencia constitucional que resulta ineludible.» Aunque la Constitución permite que, para las tasas y contribuciones, la autoridad administrativa fije las tarifas, esto sólo es posible cuando la ley, las ordenanzas o los acuerdos establecen el sistema y el método para fijarlas, es decir, señalan los parámetros a los que deben ceñirse las autoridades administrativas para fijar dicha tarifa. El artículo 117 determinó todos los elementos citados en el artículo 338, salvo la base gravable que debe estar definida de manera clara e inequívoca. Así, la Corte encontró que frente a la sobretasa ambiental consagrada en el artículo 117 en cuestión, no se tiene conocimiento sobre la base gravable a la cual se le debe aplicar la tarifa establecida, lo que implica el desconocimiento del principio de legalidad del tributo. «Nótese que la norma no consagra expresamente una sobretasa al peaje, como al parecer fue la intención del legislador, sino que se limita a consagrar una sobretasa y a indicar que ella será recaudada por las entidades administradoras del peaje. Y desde luego, una cosa es atribuir la competencia para el recaudo de una sobretasa y otra completamente diferente determinar la base que se ha de afectar con la tarifa fijada para ella.» Por lo anterior, la Corte declara la inexecutable del artículo 117 de la Ley 788 de 2002, viéndose afectado también el Decreto 1100 de 2003.

co o de muestras representativas de elementos bióticos y abióticos, que se ha destinado a la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos. Los parques naturales distritales deben tener el siguiente régimen de usos:

- Usos principales: Conservación, protección, recuperación, educación e información ambiental, investigación y generación de bienes y servicios ambientales.
- Usos compatibles: ecoturismo.
- Usos condicionados: construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles, la cual no debe generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de fauna y flora y tener bajo impacto ambiental y paisajístico.

En la delimitación del parque natural distrital se deberá incluir la zona amortiguadora.» (art. 1).

La lectura del artículo deja en claro que ésta no era una definición para los efectos del Decreto (cobro y destino de una sobretasa) como ahí se manifiesta, sino que en él se realizaba una definición general de una nueva categoría, y no se quedaba allí simplemente, sino que además le señalaba su régimen de usos y las actividades permitidas en ella con carácter general y en una norma del nivel nacional, de manera tal que se tocaban los elementos básicos estructurantes de la categoría misma, para todos los efectos.

No parece muy lógico que la Ley 788 de 2002 consagrara este beneficio (sobretasa) a favor de los parques naturales nacionales y distritales, y se saltara los parques regionales y los municipales. No se entiende cuales fueron las razones para establecer ese trato desigual, privilegiando estas categorías sobre otras del nivel regional y municipal, que se verían igualmente afectadas por las vías que los atravesasen. Los sitios Ramsar y las reservas de la biósfera son distinciones internacionales que justifi-

can cualquier medida a su favor, que se explican por los compromisos adquiridos por el país en los respectivos tratados internacionales, pero establecer una discriminación entre categorías de áreas protegidas nacionales para efectos de cobrar una sobretasa a los vehículos que transiten por vías que los afecten, no se explica tan claro.

Retomando el tema de la declaración de áreas protegidas municipales, mención especial merece el Sistema Departamental de Áreas Protegidas de Risaralda, bajo la coordinación de la CARDER, que incluye nueve áreas protegidas creadas por acuerdos de los concejos municipales de la jurisdicción, mediante los cuales se han protegido con categorías locales, los predios adquiridos por los municipios, el departamento y la CARDER para la protección de las cuencas abastecedoras de los acueductos municipales. En esta jurisdicción, también sobresale el sistema municipal de áreas protegidas constituido por el municipio de Santa Rosa de Cabal.

Otras acciones importantes en este sentido, se encuentran en el municipio de Armenia que constituyó también el sistema municipal de áreas protegidas de Armenia (Decreto 140 de 2000) ligado a la designación del suelo de protección en el POT de este municipio, que tiene la particularidad de proteger quebradas, drenajes y quiebres de terreno en zonas de confluencia entre suelo rural y urbano, donde se combinan intereses ambientales y relacionados con la prevención de riesgos, y que se acompaña de una serie de instrumentos normativos, de gestión y financieros para su puesta en marcha. El municipio de Manizales también ha trabajado en su sistema municipal de áreas protegidas.

Adicionalmente, muchos municipios han realizado declaraciones individuales (por fuera del POT) de áreas protegidas locales como, por ejemplo, el Acuerdo 009 de 1996 del Concejo Municipal de Paipa, por el cual se determina una zona de interés público y se declara un área de reserva forestal en el

municipio de Paipa; el Acuerdo 065 de 1996 del Concejo Municipal de Salento (Quindío) que declara una zona de interés público; el Acuerdo 042 del Concejo Municipal de Riofrío (Valle) que declara unas áreas de reserva natural en el municipio de Riofrío, entre muchos otros.

Al no existir una homologación o uniformidad en la nomenclatura de las áreas municipales, se dificulta saber qué tipo de protección se está dando a los ecosistemas en este nivel administrativo, qué objetivos de conservación se persiguen, qué valores se priorizan para su protección, cómo contribuyen al cumplimiento de los objetivos de los SIRAP y del SINAP, entre otros temas. Pero esto no impide la declaración de áreas protegidas locales, ya que como se expresó aquí, los concejos municipales derivan su competencia reglamentaria para dictar estos actos directamente de la Constitución, por lo que mientras no exista una tipología de categorías municipales, dada por norma nacional con base en la facultad del estado de intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y en los usos del suelo, para la preservación del ambiente sano (art. 334 CP), los municipios pueden perfectamente realizar sus declaraciones utilizando directamente la habilitación constitucional que tienen para ello, así como las facultades dadas por la Ley 99 y la Ley 388.

En el evento en que se expida una ley que establezca las categorías municipales de áreas protegidas, los municipios deben adecuar sus declaraciones a la nueva situación, tal como lo ordenan los principios del artículo 63 de la Ley 99, la jerarquía del SINA y la jurisprudencia que se ha citado en este escrito.

De todas formas se llama la atención sobre la importancia de que los municipios utilicen denominaciones diferentes a las de las categorías de manejo nacionales y regionales establecidas en la legislación, ya que la declaración de éstas se encuentra legalmente atribuida al Ministerio del Medio Ambiente o a las corporaciones, según el caso. Cada categoría legal sea nacional o regional atrae una competencia y un régimen jurídico aplicable establecido por ley o reglamento, que no puede ser modificado o invadido por un acuerdo municipal que es una norma de inferior jerarquía, expedida por una autoridad, igualmente, de inferior jerarquía dentro de la estructura del SINA (recuérdese los principios de gradación normativa, armonía regional y rigor subsidiario del artículo 63 de la Ley 99).¹¹⁷

Sobre este particular se pronunció recientemente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al fallar una demanda contra el Acuerdo 24 de 1998 del Concejo Municipal de Guaduas, que había declarado una zona reserva forestal, hídrica y agrícola

en la parte rural de ese municipio para proteger la cuenca del río San Francisco. Con anterioridad (1981), el Inderena había declarado una reserva forestal protectora en la cuenca del río San Francisco. El acuerdo municipal se superponía en parte con la reserva nacional, y el resto del área municipal quedaba por fuera de ésta.



Frailejón *Espeletia* sp. en floración

¹¹⁷ El párrafo del artículo 4 de la Ley 99 dispone que «Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental –SINA– seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios.»

El demandante alegó falta de competencia del municipio para declarar esta reserva, manifestando que la Ley 99 le otorgó al Ministerio la función de declarar reservas forestales nacionales, y a las CAR la declaración de las reservas forestales regionales, por lo que el municipio se abrogó facultades que ni la Constitución ni la ley le otorgaron para declarar estas reservas. El Tribunal en esta sentencia revisa las competencias para declarar reservas forestales desde la Ley 2, hasta la fecha, pasando por las competencias que la Ley 99 asigna al Ministerio y a las CAR en el tema, así como las funciones de la Ley 388 de 1997 (especialmente el artículo 7 declarado inexecutable por la Corte). De lo anterior, el Tribunal concluye que el Concejo de Guaduas al expedir el acuerdo demandado, usurpó las funciones del Ministerio del Medio Ambiente al ampliar la zona de reserva forestal protectora de la Cuenca mencionada, que es un reserva forestal nacional, por medio de un acuerdo municipal.

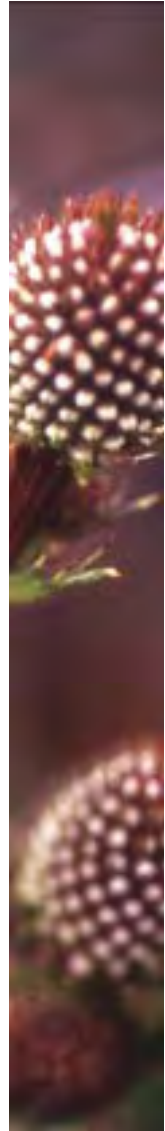
Así, el Tribunal concluye frente a este cargo *“que el Concejo Municipal de Guaduas al expedir el acto acusado actuó sin competencia, pues la misma no le había sido otorgada por la Constitución ni la Ley,”*¹¹⁸ declarando la nulidad del artículo que declara la reserva municipal.

Se entiende que la falta de competencia y la usurpación a la que se refiere el Tribunal, se deben a que el Concejo de Guaduas cometió dos errores al hacer esta declaratoria. Primero utilizó el nombre de una categoría de manejo existente en la legislación, a la que la misma Ley atribuye expresamente la competencia para su declaración (al Ministerio o a la CAR según sea nacional o regional). Y segundo superpuso el área municipal con la reserva nacional que existía previamente en la zona, superando sus límites, por lo que el Tribunal entendió que estaba modificando los límites establecidos en el acto nacional, frente a lo cual manifestó que el Concejo no tenía competencia para cambiarlo, porque ello corresponde al Ministerio, según lo establece la Ley 99.

Aunque el nombre de la reserva municipal no era exacto al de reserva forestal protectora, el Tribunal lo asimiló y de ello dedujo la falta de competencia del Concejo. Por ello, es muy importante que los municipios tengan presente en sus declaraciones que deben utilizar denominaciones que no se presten a confusión con las categorías nacionales o regionales.

¹¹⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, nulidad, MP: Marta Álvarez de Castillo, 23 de marzo de 2003.

II PARTE



Flora de PNN Chingaza. Fômeque, Cundinamarca

En la segunda parte de este trabajo se pretende aportar elementos jurídicos sobre algunos temas relacionados con la declaración de áreas protegidas y con aspectos procedimentales relativos a su administración y manejo.

1. Declaración de categorías que no tienen asignada expresamente competencia en la Ley

Como se ha sostenido en este escrito, la Ley 99 repartió competencias entre las distintas autoridades para la reserva, declaración, administración y sustracción de las diversas categorías de manejo. Sin embargo algunas figuras como las áreas de recreación, los territorios fáunicos y las reservas de caza no fueron mencionadas por dicha Ley, que guarda silencio sobre las competencias relacionadas con su declaración y manejo. Frente a este vacío se encuentra que algunas interpretaciones asignan la función de declaración y administración de tales áreas al Minambiente, como se evidencia por ejemplo en la tabla 1 de la política de Participación Social en la Conservación, que establece que a este organismo le corresponde reservar, declarar, y administrar los territorios fáunicos y las reservas de caza (las áreas de recreación no aparecen mencionadas porque no se reconocen como categoría de manejo en esta tabla).¹¹⁹

Posteriormente el Decreto-Ley 216 de 2003 manifestó que es función del despacho del Ministro de Ambiente, además de las señaladas en la Constitución, en la Ley 99 (hay aquí una imprecisión ya que estos textos no señalan funciones para el despacho del ministro, sino para el Ministerio en general), y en la Ley 489 de 1998, entre otras *“declarar, delimitar, alinear y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas.”* (art. 6, num. 10). Como se dijo, no se entiende que este artículo deroga competencias conferidas por la Ley 99 a las CAR, sino que se interpreta dentro del marco general de las funciones conferidas al Minambiente en la materia por la misma Ley 99.

En cuanto a la atribución al Minambiente de declarar *“demás áreas protegidas”*, se insiste en que aunque no hay una norma que agrupe y determine la tipología de las categorías que se incluyen dentro de la expresión *“áreas protegidas”* (como si lo hace el Código para las áreas de manejo especial), una interpretación adecuada de ello lleva a considerar que aquí el uso de la expresión se está refiriendo a la posibilidad de este organismo para declarar categorías **nacionales** de áreas protegidas.

Lo anterior porque fuera de la falta de atribuciones precisas en las facultades extraordinarias al Presidente para modificar competencias de las CAR, riñe con el sentido común pensar que la intención del artículo era reunir en cabeza del Ministerio la declaración de todas las áreas protegidas incluyendo las categorías regionales, locales y privadas. Con base en lo anterior, no se podría interpretar que toda categoría de área protegida que carezca de competencia expresamente asignada le corresponde declararla al Ministerio en virtud de lo dispuesto por el Decreto 216 de 2003, sino que ello se debe interpretar de manera sistemática dentro del marco general de la Ley 489 de 1998, y del contexto especial de distribución de competencias que hace la Ley 99.

En este sentido, la Ley 489 de 1998 entiende que los principios de la función administrativa y los de concurrencia, coordinación y subsidiaridad deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la rama ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos (art. 5).

¹¹⁹ Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente. *Política de Participación Social en la Conservación*, pág. 15, Litocamargo Ltda, Bogotá, 2001.

La misma Ley 489 es clara en determinar que los ministerios tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. Entre sus funciones generales se encuentran preparar proyectos de leyes, decretos y resoluciones de su ramo; preparar anteproyectos de planes o programas de inversión, y los planes de desarrollo administrativo de su sector; coordinar la ejecución de sus planes con las entidades territoriales y asesorarlas; participar en la formulación de la política del gobierno relacionada con su sector y adelantar su ejecución; impulsar y poner en marcha planes de desconcentración y delegación de actividades y funciones dentro del respectivo sector; velar por la conformación del sistema de información sectorial correspondiente; cumplir las funciones y atender los servicios que le están asignados y dictar normas para ello, en desarrollo de la ley y los decretos respectivos (arts. 58 y 59). De lo anterior se evidencia que los ministerios como organismos de la administración nacional central, cumplen principalmente funciones de carácter político, regulatorio y de planeación.

Los ministerios además desarrollan las funciones específicas que se atribuyen a cada uno de ellos en concreto por sus normas de creación, reorganización y de asignación de funciones, así como aquellas que el Presidente les delegue. De esta forma, la Ley 99 de 1993 determinó en su artículo 5 las funciones del Minambiente, y el Decreto-ley 216 de 2003 que es la norma vigente actualmente sobre estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, le adicionó algunas funciones que antes pertenecían a Mindesarrollo, al tiempo que expresó las funciones de sus dependencias, derogando el Decreto 1124 de 1999 en esta materia.

Es obvio que las funciones específicas que se otorgan a cada uno de los ministerios en las normas particulares que los crean o reorganizan, deben guardar corresponden-

cia con la naturaleza jurídica de estos organismos y con su papel dentro de la estructura administrativa del Estado, tal como sucede con las funciones generales atribuidas a todos los ministerios, es decir, principalmente atribuciones de política, planeación y regulación. De acuerdo con la naturaleza de estas funciones, los ministerios carecen de personería jurídica propia compartiendo la del nivel central (persona jurídica Nación) y de autonomía administrativa y financiera, ya que las labores de ejecución no son fundamentales en ellos, como si lo son, por ejemplo en las CAR, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, etc., entidades a las que se les confiere por esta razón, personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, para que puedan cumplir con mayor efectividad estas competencias.

La Ley 99 entendió que los ministerios son esencial y prioritariamente formuladores de políticas, planes y regulaciones, y directores de su respectivo sector, por lo que creó el Minambiente como ente rector de la gestión ambiental del país, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; de formular la política nacional ambiental junto con el Presidente de la República, garantizando la participación de la comunidad, y de coordinar el Sistema Nacional Ambiental -SINA- para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural (art. 2). Sólo excepcionalmente y en los casos expresamente determinados por la misma Ley, se atribuyeron al Minambiente funciones de ejecución, como por ejemplo, la administración del Sistema de Parques Nacionales y el otorgamiento de un listado taxativo de licencias ambientales.

En la misma forma parece entenderlo el Decreto-Ley 216 de 2003, que determina que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá como objetivo primordial contribuir al desarrollo sostenible, mediante la formulación y adopción de políticas, planes, programas y regulaciones en materia ambiental, recursos naturales renovables, usos del suelo, ordenamiento territorial, agua potable, saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, y en materia habitacional (art. 1).

Por el contrario, las CAR son la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, y tiene como objeto específico y concreto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, y la aplicación de las disposiciones sobre administración, manejo y aprovechamiento de estos, de acuerdo con las pautas y regulaciones trazadas por el Minambiente (art. 30). Por tanto son las responsables de la administración, uso sostenible, aprovechamiento, protección, vigilancia y control de los recursos naturales renovables, actividades estas que deben realizar en estrecha colaboración con las entidades territoriales de su jurisdicción y garantizando la participación de la comunidad.

Es dentro de este contexto que se debe interpretar la atribución de la competencia para declarar y administrar las categorías de manejo de áreas protegidas que carecen de competencia dada expresamente por las normas. De esta forma, tanto el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 99, como la cláusula general de competencia de que trata el artículo 6 de la misma Ley, que son las dos disposiciones utilizadas por aquellos que asignan al Minambiente la competencia para declarar y administrar esas áreas protegidas, deben interpretarse dentro del marco expuesto.

El parágrafo mencionado dispone que el Ministerio, cuando sea compatible en las competencias asignadas por la Ley 99, ejer-

cerá las funciones que en materia de protección del ambiente y los recursos naturales renovables, venía desempeñando el Inderena, y los ministerios de Agricultura, Salud, Minas, y el DNP. Por su parte, la cláusula general de competencia manifiesta que además de otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio ejercerá en lo relacionado con medio ambiente y recursos naturales renovables, las funciones no atribuidas expresamente a otra autoridad.

Se debe entender que esas otras funciones que ejercerá el Minambiente en virtud de las disposiciones referidas, son aquellas que son acordes con la naturaleza del Ministerio como ente político, regulador y planificador, a ello hace alusión el parágrafo 2 al disponer *“en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por la presente ley”*. El Ministerio, sólo excepcionalmente es ejecutor en aquellos casos en los que la ley expresamente lo determina, por tratarse de una excepción, su interpretación es restrictiva y no se puede ampliar a otros supuestos no contemplados.

A contrario sensu, las CAR son por naturaleza ejecutoras, tal calidad es inherente a su objeto mismo por consagración expresa de la Ley 99, por ello cuando se trate de asumir competencias no asignadas específicamente por las normas a una autoridad ambiental, que impliquen actividades de ejecución, como por ejemplo, la declaración y administración de territorios fáunicos o de reservas de caza, es necesario ubicarse dentro del marco interpretativo expuesto, y considerar la función contenida en el numeral 30 del artículo 31 de la Ley 99, a favor de las CAR que establece que a éstas les corresponde ejercer: *“las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presen-*

te ley, o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.”

Este numeral deja también en cabeza de las CAR una competencia general y abierta para asumir las funciones que antes de 1993 ejercían otras autoridades en la materia, dentro de la órbita de su competencia. Frente a esto, no debe entenderse que hay una contradicción entre el parágrafo 2 del artículo 5, la cláusula general de competencia a favor del Minambiente, y esta función radicada en cabeza de las CAR, ya que como se explicó, cada una de estos textos debe interpretarse dentro del contexto general y sistemático del SINA, y de la naturaleza de las distintas entidades y de sus funciones, por lo que se entiende que el citado numeral 30 del artículo 31, hace relación a aquellas funciones inherentes o propias de las CAR como ejecutoras y máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, sin contravenir las funciones de las entidades territoriales, ni del Ministerio.

Entre esas funciones que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, sobresalen para los efectos de este estudio, las asignadas al Inderena que compartía su competencia con las CAR existentes antes de 1993. De conformidad con el Decreto-Ley 2420 de 1968 que creó el Inderena, era función de este instituto reservar y administrar las áreas necesarias para la eficaz protección de los recursos naturales renovables y autorizar la sustracción de zonas dentro de esas reservas (art. 23 lit. b).

Posteriormente el Decreto-Ley 133 de 1976 que reglamentó el sector agropecuario, señaló que el Inderena tenía a cargo la protección del ambiente, y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales del territorio nacional (art. 37).¹²⁰ Entre las funciones específicas de esta entidad estaba regular el uso, aprovechamiento, comercialización, movilización, y en general, el manejo de los recursos naturales renovables, para lo que tenía a cargo entre otras facultades la de *“declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar”* (art. 38, lit. b). Esta función estaba reafirmada casi en los mismos términos en el Decreto 2683 de 1977 que aprobó el Acuerdo 45 de 1977 de la Junta Directiva del Inderena, que reformó los estatutos de ese instituto.

De esta forma, había una atribución general para declarar y administrar las áreas protegidas a cargo del Inderena, y al mismo tiempo, las CAR tenían también ciertas competencias en la materia, como por ejemplo, declarar y administrar DMI. Igualmente, algunas CAR tenían la posibilidad de declarar reservas forestales regionales u otras categorías, conforme a lo dispuesto en sus leyes de creación y en sus estatutos.¹²¹

Con base en lo anterior, se entiende que la declaración, administración, manejo y sustracción de las categorías de manejo que no tienen competencia asignada expresamente en las normas, corresponde a las CAR.

¹²⁰ La Ley 2 de 1978 aclaró lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 133 de 1976, disponiendo que las CAR existentes conservarán las funciones que en materia de administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables, les fueron atribuidas por las leyes que las crearon y demás leyes y decretos reglamentarios, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

¹²¹ Las competencias de las CAR que existían antes de la Ley 99 no eran iguales para todas, éstas tenían diferentes funciones a su cargo porque no existía una ley marco que determinara cuales eran las funciones de estas entidades de manera general, como lo hace hoy el artículo 31 de la Ley 99, sino que se fueron creando una a una, respondiendo a distintos objetos de creación y reuniendo en sí funciones de desarrollo y ambientales, que se determinaban de manera particular para cada una, en las respectivas normas de creación y en los estatutos.

2. Declaración de categorías creadas por la ley pero que carecen de reglamento nacional y limitaciones al dominio

Como se evidencia en lo expuesto en la primera parte de este trabajo, existen en la legislación algunas categorías regionales que están creadas bien por el Código de Recursos Naturales, bien por la Ley 99 de 1993, pero que carecen de desarrollos reglamentarios específicos. Sin embargo, algunas CAR han declarado áreas protegidas bajo estas categorías, aunque existe discrepancia sobre la posibilidad o no de utilizarlas. En este caso hay que distinguir diferentes situaciones.

a) En primer lugar están aquellas categorías creadas en ley, a las que la ley misma les hace algunos desarrollos aunque sean incipientes (la profundidad de éstos difiere para cada categoría), que ilustran sobre ciertos temas como pueden ser, por ejemplo, las actividades permitidas o restringidas en ellas, las facultades de la administración para el manejo del área, o las condiciones y procedencia para su declaración o sustracción.

Este es el caso, por ejemplo, de los distritos de conservación de suelos que aunque carecen de reglamento, en el Código se encuentran algunas manifestaciones que permiten entrever los contornos de la categoría, ya que precisa que tiene por objeto la recuperación de suelos alterados o degradados, o la prevención de tales fenómenos; que se sujetan a planes de rehabilitación y manejo del área, obligatorios para los propietarios de terrenos ubicados en su interior; que la administración puede intervenir las actividades que se desarrollen en él, especialmente las de aprovechamiento de los recursos naturales y la construcción de obras para evitar que se contravengan los fines para los cuales se creó el área.

A esto se le adiciona que por ser estos distritos un área de manejo especial, se le aplican las disposiciones generales de

éstas sobre fines y condiciones para su creación (arts. 308 y 309). Igualmente, la competencia para su declaración y sustracción está expresamente atribuida en la Ley 99, y a todo lo anterior se suma que esa misma Ley otorga a las CAR la facultad para reglamentar su uso y funcionamiento.

En similar situación a estos distritos, se encuentran las reservas forestales. Sin embargo, nadie ha dudado ni histórica, ni actualmente sobre la posibilidad de las autoridades nacionales y regionales de declarar reservas forestales. Estas carecen también de desarrollo reglamentario concreto, tal como lo reconoce la política de bosques que recomienda considerar el tema dentro del estatuto único forestal. El Código las regula en cinco artículos (206 a 210), y el Decreto 877 de 1976, aunque incluye cuatro disposiciones sobre reservas forestales, no es una norma reglamentaria de esta categoría como área protegida, sino que su objeto es reglamentar el aprovechamiento del recurso forestal y en esa medida toca las reservas.

Por su parte, las áreas de recreación (en el evento que se admita que éstas constituyen una categoría de manejo), tienen un desarrollo legal más incipiente ya que sólo hay un artículo que específicamente se refiere a ellas para mencionar que pueden ser urbanas o rurales y que se destinan principalmente a actividades de recreación y deportivas, pero no hay ninguna precisión sobre régimen de usos y las posibles limitaciones aplicables en ellas. Sin embargo, como se dijo, éstas se encuentran también bajo la sombra de las áreas de manejo especial que es el contexto dentro del cual se ubican formalmente, por lo que se les aplican las disposiciones generales de creación de tales áreas. Aunque no tienen competencia expresamente atribuida, se crearon algunas ligadas a los distritos de manejo integrado.

b) En segundo lugar están los parques naturales regionales que es una categoría creada legalmente por la Ley 99 de 1993 al atribuir la competencia de su reserva, administración, sustracción, y la reglamentación de su uso y funcionamiento a las corporaciones autónomas regionales, pero que carece de todo desarrollo legal y reglamentario nacional.

Frente a lo anterior, es necesario considerar que el reglamento general de estas y de las demás categorías le corresponde expedirlo al gobierno nacional. Es muy importante que exista un reglamento marco que desarrolle y precise los alcances y contenido de cada categoría (o una norma única que las regule a todas) de manera uniforme para todo el territorio nacional, para que haya homogeneidad en el tratamiento de las distintas figuras por parte de las autoridades regionales y para que se conozcan en forma precisa por todos los interesados, las consecuencias derivadas de la declaratoria de la categoría respectiva. Por eso la Ley 99 atribuyó al Ministerio la función de expedir el estatuto de zonificación y uso adecuado del territorio, las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en los aspectos ambientales y fijar pautas generales de ordenamiento y manejo de cuencas y demás áreas de manejo especial (artículo 5 # 12). El Ministerio hasta la fecha sólo ha ejercido parcialmente estas funciones, ya que ese estatuto no se ha expedido y no hay desarrollos para todas las áreas de manejo especial y demás protegidas.

Sin embargo, sin desconocer la importancia de que exista una normatividad nacional para las áreas protegidas, se estima que mientras esta se expide, las autoridades regionales competentes pueden declarar dichas áreas, desarrollando para el ámbito de su jurisdicción las disposiciones del Código, existentes para los distritos de conservación de suelos, y para las reservas forestales, en el primer caso, y concretando la figura de los parques naturales regionales en el segundo caso,

utilizando la atribución que les confiere la Ley 99 de reglamentar el uso y funcionamiento de estas categorías.

La Ley 388 de 1997 también se refiere a la facultad reglamentaria de las CAR en esta materia, al señalar que constituyen determinantes ambientales para los municipios y por tanto normas de superior jerarquía, las disposiciones producidas por la corporación autónoma regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alinderamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las cuencas en ordenación, las reservas forestales y los parques naturales regionales; así como las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. Con esta última manifestación la Ley 388 deja abierta la facultad de expedición de normas para conservación de otras categorías diferentes (como las áreas de recreación), ya que aunque el concepto de "áreas de especial importancia ecosistémica" (áreas de especial importancia ecológica según la Constitución) no tiene contenido legal, se estima que todas las categorías de áreas protegidas existentes en la legislación hacen parte integral de tal concepto, así como algunos ecosistemas a los que la legislación o la jurisprudencia ha ubicado dentro de este concepto, tal como se explicó en la primera parte de este escrito.

De esta forma, en el Acuerdo de Consejo Directivo que cree cada parque regional se puede reglamentar el uso y funcionamiento de esa área en particular. Sin embargo, en el momento en que se expida el reglamento nacional en la materia, las CAR que hayan hecho declaraciones en sus jurisdicciones de estas categorías, deben en razón de la jerarquía del SINA y de la aplicación del principio del rigor subsidiario, adecuar sus regulaciones y declaraciones regionales, al marco del reglamento nacional que se dicte en la materia.

Pese a lo sostenido aquí, hay un aspecto que merece especial atención y que requiere el mayor cuidado antes de que las CAR realicen declaraciones de áreas bajo categorías que carecen de desarrollo legal como los parques regionales y las zonas de recreación, que es la imposición de limitaciones al dominio privado directamente por la autoridad administrativa. Como se dijo, una de las principales consecuencias derivadas de la declaratoria de un área protegida, es la imposición de restricciones al dominio o limitaciones de uso a los propietarios y habitantes de la zona reservada. El derecho de dominio otorga a su titular las facultades de uso, goce y disposición, y la declaración de un área protegida lo que limita o interviene principalmente es el atributo del uso, ya que a través de las distintas categorías de protección (unas más estrictas que otras) lo que se pretende es regular la utilización de un ecosistema o recurso, estimulando algunas actividades, y condicionando, restringiendo o prohibiendo otras.

El tema de las limitaciones de dominio es uno de los más conflictivos en la regulación y administración de las áreas protegidas, porque es inevitable que se generen conflictos entre propietarios o pobladores de la zona que derivan el sustento de ésta, y las autoridades ambientales, por el aprovechamiento de los recursos naturales y el ejercicio de actividades productivas.

El artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles y dispone que 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” (...).*¹²²

Los motivos de utilidad pública e interés social deben ser definidos por el legislador (ley) y no son controvertibles judicialmente. Tanto el Código como la Ley 99 han declarado como de utilidad pública e interés social varias actividades lo que las enmarca dentro de la manifestación del artículo 58 constitucional relativa a que el interés privado debe ceder al público o social, lo cual resulta fundamental como sustento de la limitación que se realiza sobre los terrenos que quedan afectados por la declaración de un área protegida. La más amplia de estas declaraciones es la que hace el artículo 1 del Código que declara que *“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.”*



Macrófitas, humedal de La Conejera

¹²² Esta disposición tiene su antecedente inmediato en el Acto Legislativo 1 de 1936 que incluyó la teoría según la cual la propiedad es función social. La carta del 91 hace explícita la función ecológica que le es inherente.

Esta declaratoria reviste mucha importancia por su amplitud, ya que dentro de las actividades de preservación y manejo del ambiente y de los recursos naturales, quedan comprendidas la mayoría de las acciones y de las funciones que por disposición legal se encuentran a cargo de las autoridades ambientales (sino todas), así como el objeto mismo de expedición del Código de Recursos Naturales que es la preservación del ambiente y la conservación, mejoramiento y uso racional de los recursos naturales renovables; la regulación de la conducta humana y la actividad de la administración con relación al ambiente y los recursos naturales renovables; y la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos no renovables sobre los demás.

El Código también dispone que *“de oficio o a petición de cualquier interesado, se impondrá limitación de dominio o servidumbre sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad pública efectuada con arreglo a las leyes.”* (...) (art. 67).

Además señala que se pueden adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran, entre otros fines, para la conservación y mejoramiento de cuencas hidrográficas y de suelos en áreas críticas (aquí se pueden entender incluidas las acciones relacionadas con las cuencas en ordenación y distritos de conservación de suelos), declarándose por el mismo Código, tales fines como de utilidad pública e interés social (art. 71).

Por su parte, la Ley 99 en su artículo 107 declara de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de

propiedad privada, o la imposición de servidumbres, necesarias para la ejecución de obras públicas para protección y manejo del ambiente y los recursos naturales renovables.

También son motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos constituidos sobre esos bienes; además de los determinados en otras leyes, la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables; la declaración y alindamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales; y la ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.

Según la Ley 160 de 1994, el Incora (hoy Incoder) puede adquirir mediante negociación directa o mediante expropiación tierras o mejoras para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en ella, entre otros casos, con el objeto de reubicar propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico.

Por otra parte, el Código de Recursos Naturales, la Ley 99 de 1993, otras normas ambientales y agrarias, y la jurisprudencia han desarrollado el artículo 58 de la Carta de manera general en varios textos¹²³, y de manera particular, en algunas normas que regulan las áreas protegidas, en las que se encuentran manifestaciones genéricas relativas a la facultad de imponer limitaciones de dominio necesarias para alcanzar los fines perseguidos con su declaratoria, e intervenir el uso en ellas (por ejemplo los artículos 320, 325 literal d, 326, 330, CRNR). De esta for-

¹²³ Sobre el tema se puede consultar la publicación Ponce de León Chau, Eugenia. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Tomo I, artículo: *Régimen Constitucional del Derecho de Propiedad* «, Editado por la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999.

ma, el mismo Código y los decretos reglamentarios que lo desarrollan establecen para las áreas protegidas las actividades permitidas o prohibidas, por ejemplo, para los distritos de manejo integrado el artículo 310 del Código enuncia las actividades que se pueden realizar, el artículo 23 del decreto 1974 de 1989 dispone cuáles acciones se prohíben en ellos, y el artículo 16, las actividades que la autoridad puede restringir, condicionar o prohibir. Igualmente, el artículo 10 dispone que en el plan de manejo, la autoridad establecerá los condicionamientos y restricciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales del DMI.

La Ley 99 agrega que el Congreso, las asambleas y los concejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente. De esta forma, cuando la limitación al dominio se encuentra contenida en ley o ésta habilita al ejecutivo para imponer tales limitaciones o cargas en razón de la función ecológica, es posible realizar desarrollos de ello por vía reglamentaria, pero cuando las CAR carecen de ese marco legal, se dificulta sustentar la imposición de limitaciones y cargas a los propietarios privados por medio de acto administrativo de la CAR respectiva, como el que declara un parque regional.

La CARDER al declarar el parque natural regional Cuchilla de San Juan en forma muy acertada dispuso que se reservan para ser manejados bajo un régimen especial, los siguientes terrenos ubicados en el área declarada como parque: *“Los baldíos, los inmuebles adquiridos por las entidades públicas para la preservación de los recursos hídricos de los municipios y los que adquieran en lo sucesivo, a título gratuito u oneroso, con el mismo propósito.*

Los predios que adquieran los municipios y el departamento en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Los inmuebles que ingresen al patrimonio del Estado como consecuencia de la extinción de dominio.

Los predios de propiedad privada cuyos propietarios convengan en someterlos al régimen de parque bajo la figura de reserva de la sociedad civil.” (art. 4, Acuerdo 4 de 2000).

Como se evidencia, los predios reservados son prioritariamente públicos lo cual no sólo es perfectamente factible, sino deseable, ya que es importante que los predios que compran las entidades públicas se sometan a manejo adecuado y mejor aún se declaren bajo alguna categoría de protección ya que se trata de ecosistemas estratégicos, como por ejemplo, aquellos a que se refieren los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993. Pero la CARDER además deja aquí abierta la puerta para que los propietarios de predios privados que quieran sumarse a la labor de conservación de manera voluntaria, lo hagan mediante la categoría de reserva privada de la sociedad civil, estimulando a ello mediante beneficios tales como proponer al concejo municipal una exoneración del pago del impuesto predial; llamamiento a participar en las actuaciones administrativas que se adelanten para autorizar la ejecución de obras o actividades que se vayan a adelantar en el área de influencia del parque; asesoría técnica de la UMATA para el manejo de los ecosistemas naturales y agroecosistemas, entre otros.

Complementariamente el artículo 6 del Acuerdo 4 de 2000 señala que en desarrollo de la función ecológica de la propiedad asignada por la Constitución, las actividades económicas en los predios privados comprendidos en el área declarada como parque, se regirán por las siguientes reglas: cumplimiento de las normas sobre vertimientos, aplicación de agroquímicos y demás disposiciones legales vigentes; reforestación y conservación de las áreas forestales protectoras de nacimientos y corrientes de agua y demás zonas de vocación forestal, de acuer-

do con las demarcaciones que efectúe la CARDER; el aprovechamiento de bosques naturales o plantados, se sujeta a la obligación de conservar su rendimiento sostenido, mediante técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso.

Las reglas previstas en ese artículo, simplemente son desarrollo de obligaciones contenidas en el Código o en otras normas para todo el territorio nacional, que la autoridad ambiental puede exigir en su jurisdicción, y con mayor razón priorizar su cumplimiento en áreas que se declaren como protegidas, como se hace en este Acuerdo. Adicionalmente el Acuerdo menciona que estas actividades, se llevarán a cabo de manera concertada con los propietarios.

Finalmente, es necesario tener presente la dificultad de evaluar las implicaciones concretas de la función social y ecológica de la propiedad que es un concepto básico para la legislación ambiental, pero en la práctica es muy difícil determinar qué tan gravosas pueden ser las limitaciones que se imponen al propietario en razón de esa función ecológica que debe cumplir. Para el manejo de áreas protegidas habitadas (prácticamente todas) resulta indispensable precisar los alcances prácticos y la legitimidad de tales limitaciones. Es necesario aclarar qué tipo de carga está obligado a soportar un propietario en razón de la función social y ecológica que le es propia; cuando la limitación sólo se puede imponer a cambio de una compensación; cuando la limitación es tan gravosa que se requiere una reparación del Estado y cuando la limitación es improcedente por afectar el núcleo esencial del derecho de propiedad. La jurisprudencia ha resuelto casos que se refieren al tema y que pueden ayudar a perfilar una teoría al respecto, pero cada caso requiere un análisis particular.¹²⁴

Por ejemplo, para el caso de las áreas del Sistema de Parques, la Corte Constitucional reconoció que dentro de las áreas delimitadas y reservadas como parques naturales hay terrenos de propiedad estatal y de propiedad privada. En este último caso la propiedad está afectada a los fines de interés público o social propia del Sistema de Parques, lo que conlleva la imposición de ciertas cargas al ejercicio de la propiedad, pero cuando se afecte el núcleo esencial de ese derecho con la limitación, el inmueble respectivo debe adquirirse por compra o expropiación.¹²⁵

Intimamente relacionado con la imposición de limitaciones al dominio, está el tema de la inscripción de tales limitaciones. En este sentido el artículo 67 del Código dispone: (...) "*Tanto la limitación o la servidumbre voluntariamente aceptadas como las que se imponen mediante resolución o sentencia ejecutoriadas, se inscribirán en la correspondiente oficina de instrumentos públicos,*" (...) (art. 67 CRNR).

Frente a esta obligación, es necesario citar la Resolución 2708 de 2001 de la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de la cual se modificaron algunos códigos de registro y se adoptaron otros para los actos o negocios objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados. Así, en tal Resolución se incluyeron los códigos 0345 y 0823, que corresponden respectivamente a la afectación por causa de categorías ambientales y a la cancelación de tal afectación.¹²⁶

Adicionalmente, en el instructivo que diseñó la Superintendencia para los notarios y registradores, se incluyó un glosario que recoge las situaciones que corresponden a cada uno de los códigos previstos en la citada Resolución, en el que dispuso que en relación con el código 0345 (afec-

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell.

¹²⁶ La Oficina Jurídica del Minambiente realizó y envió a todas las autoridades ambientales una circular un instructiva en la ilustra sobre las resoluciones de la Superintendencia citadas y el contenido de los códigos creados. Por la importancia del tema, se anexa el texto de dicha circular a este trabajo (anexo 3).

tación por causa de categorías ambientales), están comprendidas las afectaciones causadas a los predios en razón de las áreas reservadas por las autoridades ambientales nacionales, regionales y locales cuya finalidad sea la de conservar, proteger, manejar o utilizar sosteniblemente los recursos naturales renovables, y cita a título de ejemplo, las reservas forestales (protectora, productora, protectora-productora); las áreas de manejo especial; las reservas forestales regionales y los parques regionales; los territorios faúnicos, reservas de caza y cotos de caza; y otras áreas resultado del cumplimiento de compromisos internacionales como reservas de la biósfera y sitio Ramsar, entre otros. También deben inscribirse los bienes señalados como inalienables e imprescriptibles del Estado listados en el art. 83 del CRNR,¹²⁷ dentro de los que se encuentran las llamadas rondas o franjas paralelas al cauce de ríos y lagos, hasta 30 metros de ancho, que aunque no constituyen por sí áreas protegidas, gozan de protección legal al estar calificadas como áreas inalienables e imprescriptibles del Estado, y por lo tanto, no pueden ser negociadas por los particulares, ni adquirirse por prescripción.

Igualmente, se deben inscribir en el código 0345, las afectaciones que los propietarios privados o las entidades impongan sobre los inmuebles de propiedad privada, con fines de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, como por ejemplo, la imposición de servidumbres

administrativas para el uso de recursos naturales renovables y de las llamadas servidumbres ecológicas.¹²⁸ En el caso de las reservas naturales de la sociedad civil, la inscripción se prevé como opcional cuando los propietarios de los inmuebles deseen inscribir la afectación que han impuesto a través de esa figura.

De las categorías y áreas contenidas en el código 0345, se considera que no hay razón para incluir los sitios Ramsar y las reservas de la biósfera, porque como se explicó en este escrito, estas distinciones internacionales no conllevan por el mero hecho de su designación, limitaciones al dominio, diferentes a las existentes en el resto del territorio nacional por razones ambientales. Tampoco son categorías de áreas protegidas en el país, ya que no cuentan con legislación interna que las desarrolle como tales, sino que las zonas incluidas en tales designaciones, se rigen por las normas ambientales generales nacionales, o por la legislación aplicable a la categoría de manejo nacional, en caso de que coexistan con alguna, como por ejemplo, en el caso de la Ciénaga Grande de Santa Marta que es al tiempo santuario de fauna y flora, reserva de la biósfera y sitio Ramsar, siendo la legislación aplicable en la zona, la del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por ser el santuario una de las categorías que integran dicho Sistema.

De esta forma, el código de afectación por causa de categorías ambientales recoge la inscripción por la afectación del dominio

¹²⁷ El artículo 83 del CRNR dispone: «Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a) El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b) El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e) Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;
- f) Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas».

¹²⁸ Stephen A. Mack J.D. *Conservación de Tierras Privadas en Centroamérica - Iniciativa Centroamericana de Servidumbres Ecológicas*, CEDARENA, pág 3, San José de Costa Rica, 1998, reconoce que «La servidumbre ecológica es un acuerdo entre dos o más propietarios, donde al menos uno consiente voluntariamente en limitar el uso de su propiedad para conservar los recursos naturales existentes en ella.»

PRONATURA. *Manual de Introducción a las Servidumbres Ecológicas en México*, documento sin publicar, las define como «aquél derecho que un titular tiene para limitar o restringir el tipo o intensidad de uso que puede tener lugar sobre un inmueble ajeno, con el fin de preservar los atributos naturales, las bellezas escénicas, o los aspectos históricos, arqueológicos o culturales de ese inmueble.»

Atmella Cruz, Agustín. *Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*, Editorial Heliconia, San José de Costa Rica, 1995 dispone que «Las servidumbres ecológicas son limitaciones, temporales o perpetuas, impuestas voluntariamente a la propiedad privada por sus propietarios para fines ecológicos» Ponce de León, Eugenia. *Las Servidumbres Ecológicas en la Legislación Colombiana*, Natura -The Nature Conservancy, Bogotá, 2001, señala que en Colombia se puede definir la servidumbre ecológica «como el gravamen o limitación de uso que un particular, de manera voluntaria impone sobre una parte o la totalidad de su predio, en beneficio de otro predio de distinto dueño, con el fin de contribuir a la conservación, protección, restauración, mejoramiento y manejo adecuado de los recursos naturales y de los valores ambientales existentes en éste».

que se hace al reservar todas las categorías de áreas protegidas del nivel nacional, regional y local, y además de las limitaciones al dominio en razón de servidumbres, o categorías privadas de conservación. En este último caso (reservas privadas de la sociedad civil), cuando voluntariamente los propietarios realicen la inscripción. Como se explicó cuando se reserva un área protegida, se afecta el uso de los recursos naturales de la zona y de los terrenos comprendidos dentro de los límites de la declaratoria, y se somete a un régimen especial de manejo que encuentra su respaldo en las normas y que puede ser más o menos estricto de acuerdo con la categoría de que se trate. La afectación recae sobre todos los bienes existentes en la zona alinderada sean es-

tos de dominio público¹²⁹ (bienes de uso público o fiscales incluyendo los baldíos) o de propiedad privada (individual o colectiva).

La finalidad y el efecto de la inscripción de la afectación por razones ambientales sobre los bienes en los que ésta recae, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción donde están ubicados los predios respectivos, es la publicidad de la medida y su oponibilidad ante terceros. De tal manera que éstos sean conscientes de las restricciones al ejercicio del derecho de dominio, especialmente en lo relativo al atributo del uso, que se derivan de la declaración del área protegida respectiva, de la servidumbre o de la limitación de que se trate.



Sector Palacio. PNN Chingaza, Cundinamarca

¹²⁹ La Corte Constitucional, en Sentencia T-150 de 1995, MP: Alejandro Martínez Caballero, determinó que el dominio público, lo constituye «el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad». Dentro del dominio público se pueden distinguir dos clases de bienes, los fiscales y los bienes de uso público propiamente dichos.

3. Reserva y declaración de categorías de manejo que no están creadas en la ley

Algunas CAR han creado categorías que no se encuentran en la ley, ni responden a ninguna de las denominaciones y conceptos previstos en la legislación de áreas protegidas, inventándose tanto el nombre como el régimen aplicable para el área respectiva. Esta situación particular amerita un análisis especial ya que tales declaraciones pueden verse afectadas por diversos aspectos que es necesario que las autoridades evalúen para no incurrir en ilegalidad o extralimitación de competencias.

La Corte Constitucional, señaló que la facultad de hacer reservas para el manejo, conservación o restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos,¹³⁰ para satisfacer necesidades de interés público y social, se deriva de la titularidad del Estado sobre tales recursos, la cual deduce de varios artículos constitucionales. Aunque la Carta no se refiere expresamente a las reservas de recursos naturales, la Corte dispone que éstas tienen fundamento constitucional en los artículos 8, 63, 79 y 80 incisos 1 y 2, que fueron explicados en el marco constitucional de este escrito. La Corte manifiesta que con base en la Constitución *“le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas,”*¹³¹ (...).

La misma sentencia señala que el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, es un cometido estatal que se cumple a través de la acción legislativa y administrativa. El deber de garantizar este derecho recae sobre todas las ramas del poder público, y específicamente en el tema de las reservas, le compete al legislador establecer el marco normativo general estableciendo las condiciones bajo las cuales se pueden constituir o sustraer dichas reservas, y a la administración, la potestad, que se origina en la habilitación que le hace el legislador, para constituir las, modificarlas o sustraerlas.

Lo sostenido en esta sentencia hace pensar que debe existir un contenido mínimo en ley sobre la creación de áreas protegidas y que con base en éste, la administración las declara o sustrae. En el caso en que la categoría no esté creada por la ley, la competencia de la administración para proceder a su creación no sería tan clara, a lo que se suma que faltaría también la habilitación para establecer la limitación de dominio que implica la respectiva categoría como se explicó en el punto anterior. Esto sería menos problemático si tal declaración se realiza en predios públicos sin afectar propietarios privados o con la aceptación expresa de tales propietarios sean estos individuales o colectivos.

Adicionalmente, este tema hay que enmarcarlo dentro de los artículos 6, 121, 122 inciso 1, y 123 inciso 2 de la Constitución que se refieren al llamado principio de legalidad,¹³² para evaluar la com-

¹³⁰ La Ley 160 de 1994 estableció en su artículo 75 que el -INCORA- (hoy INCODER), previo concepto favorable del Minambiente, podrá establecer sobre terrenos baldíos, reservas en favor de entidades privadas sin ánimo de lucro, creadas con el objeto de proteger o colaborar en la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. Esta previsión es muy poco conocida por la sociedad civil, lo que ha hecho que sus posibles beneficiarios no la utilicen. Con esta disposición se abre una oportunidad para que ONG de carácter ambiental que no cuentan con recursos para adquirir terrenos, puedan proteger ecosistemas y desarrollar trabajos de campo en áreas que el INCODER les reserve para tal fin.

¹³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-649 de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell.

¹³² El artículo 6 dispone que *«los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.»* El artículo 121 C.P. señala que *«Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.»* El inciso 1 del artículo 122 C.P. dispone que *«No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento»* (...), y el inciso 2 del artículo 123 C.P. establece que *«Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.»* (...).

petencia de las CAR para dictar actos administrativos de creación de categorías de protección que no existen en la ley, y la legalidad de dichos actos.

El principio de legalidad lo enmarcan los autores dentro del concepto del Estado de derecho, dado que este principio se ha consolidado como un elemento fundamental e inherente a su existencia, y como una de las principales consecuencias de su existencia plena.¹³³ La Corte Constitucional ha manifestado que *“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 y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley.”*¹³⁴

La doctrina colombiana ha analizado los principales elementos integradores y los distintos matices del principio de legalidad, como se presentará brevemente a continuación. El doctor Libardo Rodríguez cita al profesor Vedel en el sentido de que *“la legalidad es la cualidad de aquello que es conforme a la ley”*¹³⁵, para manifestar que la legalidad se circunscribe al conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de un país. Es decir que circunscribe el principio de legalidad a la ley, y a la vez, identifica el concepto de ley con el de derecho.

Este autor inscribe el principio de legalidad, en la teoría de la elaboración gradual del derecho de Kelsen, que dispone que el conjunto de normas que integran el derecho de un país constituye un cuerpo

ordenado, sistemático y jerárquico, donde unas normas dependen de otras de conformidad con su importancia (pirámide jurídica)¹³⁶. De aquí el autor deduce que este principio consiste en que la administración está sujeta en todos los actos que dicte y las actuaciones que realice, a las normas jurídicas superiores, de modo que constituye un límite para la administración, ya que sólo puede hacer lo que le permite la ley (Estado de derecho de origen liberal).

El doctor Jaime Vidal Perdomo,¹³⁷ considera también que el principio de legalidad tiene inspiración liberal y constituye una limitación a la actividad de la administración, la cual debe sujetarse al ordenamiento jurídico, en forma permanente, de manera que las normas que ella expida y los actos que ejecute no infrinjan disposiciones jurídicas superiores. El sometimiento de la administración a la ley, brinda garantía y seguridad a los gobernados contra la arbitrariedad y permite establecer políticas administrativas. Este autor expresamente manifiesta que la legalidad no se refiere en sentido estricto a la ley del Congreso, sino en general del acto jurídico cuyo cumplimiento se impone a la autoridad administrativa, sin importar su autor.

Consecuencia de este principio, es que el acto de la administración violatorio del orden jurídico puede ser anulado por el juez (control de legalidad). Lo anterior, porque a pesar de que las normas jurídicas superiores son fundamento y límite de la actividad de la administración, puede presentarse controversia sobre la juridicidad de la actuación administrativa, frente a lo cual los particulares pueden manifestar su

¹³³ Sierra Porto, Humberto, en su libro *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Universidad Externado de Colombia, pág. 153 Bogotá, 1998, manifestó que *“el principio de legalidad es la manifestación «primaria y esencial del Estado de derecho», de tal forma que es presupuesto de los otros elementos que lo integran»*. En el mismo sentido, Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, en *Acto Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, pág. 103, Bogotá, 1994, dispuso que *«entendido el principio de legalidad como inherente al Estado de derecho, este regula en todos los sentidos el ejercicio del poder político, en beneficio directo de los administrados y de la estabilidad y la seguridad que debe implicar el ejercicio del poder»*. Por su parte, el profesor García de Enterría Eduardo, en su *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1989, Vol. I, pág. 423, señala que *«toda organización política se apoya necesariamente en una concepción determinada del Derecho y actúa desde y en virtud de la misma. En la medida que todo poder pretende ser un poder legítimo (ningún poder se presenta como usurpador e ilegítimo), todo poder es un poder jurídico o en términos más categóricos, toda forma histórica de Estado es un Estado de Derecho.»*

¹³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-740, 6 de octubre de 1999. MP Álvaro Tafur Galvis.

¹³⁵ Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo*, 6 edición, págs. 206 a 209, Temis, Bogotá, 1990.

¹³⁶ Según, Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*, págs. 161 y 162, Temis, Bogotá, 1992, la esencia de esta teoría se basa en que las normas de un ordenamiento no están en el mismo plano, ya que hay unas superiores, y en consecuencia, otras inferiores, que dependen de las primeras. Partiendo de las inferiores hacia arriba, se llega al final, a una norma suprema que no depende de ninguna otra superior, que es la norma fundamental, que le da unidad a todas las otras normas, haciendo de normas dispersas, un conjunto unitario, un «ordenamiento». Consecuencia de la existencia de una normas superiores y otras inferiores es la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico.

¹³⁷ Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo*, 10 edición, págs. 300 y 304, Temis, Bogotá, 1994.

desacuerdo, haciendo uso de lo que se conoce como la vía gubernativa (presentación de recursos). A través de la vía gubernativa la misma administración examina el acto frente a las disposiciones superiores a las que se sujeta, si después de agotada esta vía (o sino existen recursos), subsiste la diferencia, le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa decidir si la administración infringió o no el ordenamiento jurídico superior, y por tanto la legalidad.

Por su parte, Jaime Orlando Santofimio ubica el tema de la supremacía de la ley y del principio de legalidad, como aportes de las ideas revolucionarias francesas al derecho público, basado en obedecer ya no los dictados del rey, sino la voluntad general de la Nación cuya manifestación suprema era la ley. Advierte también que el estudio del principio de legalidad implica aproximarse a las bases de construcción del Estado, en especial al Estado de derecho y señala que es con la institucionalización del Estado que se empieza a considerar la legalidad como un límite al poder absoluto y como una garantía de los asociados. El autor reconoce una legalidad formal o simple (respeto de la norma en sentido estricto, mera confrontación normativa) y una legalidad teleológica (ejercicio de la función administrativa para la consolidación de los propósitos y finalidades que motivaron y justifican la existencia del Estado)¹³⁸. La legalidad formal y la legalidad teleológica, son concebidas por el profesor Santofimio, como conceptos complementarios.¹³⁹

Para explicar estos dos conceptos de legalidad, se remite a la Constitución colombiana, en la que se encuentran manifestaciones de legalidad formal en los artículos 4, 6, 121 y 122, en ellos se evidencia un sometimiento estricto de las auto-

ridades y los funcionarios a la Constitución, la ley y los reglamentos. Esta (...) *“se concreta para la administración pública, en una abstención -aspecto negativo-, y señala que la administración no podrá realizar manifestación alguna de voluntad que no esté 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.”*¹⁴⁰

Por su parte, la legalidad teleológica que se concreta en que el actuar de los órganos públicos, se fundamenta en el mejoramiento de los intereses comunes de los asociados, se deduce del preámbulo de la Constitución Política, y de los artículos 2 (que señala los fines esenciales del Estado); 123 inc. 2º (... *“Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”*...), y 209 (*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales”*...). El doctor Santofimio entiende que los artículos citados *“vinculan directamente el actuar de los poderes públicos y en concreto de la administración al interés general, al interés de la comunidad y al cumplimiento de las finalidades estatales”*.¹⁴¹

Frente a lo anterior, el autor considera que en Colombia, la legalidad de la función administrativa no implica necesariamente

¹³⁸ Menciones jurisprudenciales que recogen esa doble naturaleza del principio de legalidad a la que alude el doctor Santofimio se encuentran en: Corte Constitucional, sentencia C-479 de 1992, MP: José Gregorio Hernández; sentencia T-406, junio 5 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; Corte Constitucional, sentencia T-533, septiembre 23 de 1992, MP Eduardo Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional, sentencia C-449, julio 9 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero, y Corte Constitucional, sentencia C-513, 16 de noviembre de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, entre otras.

¹³⁹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Vol. I, pág. 379, Bogotá, 1998.

¹⁴⁰ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Vol. II, pág. 42, Bogotá, 2003.

¹⁴¹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Vol. I, pág. 381, Bogotá, 1998.

Panorámica zona cafetera



inmediatez entre la ley y la administración, ésta se sujeta a la totalidad del ordenamiento jurídico, que contiene de manera jerárquica normas constitucionales, legales y administrativas, incluyendo los valores y principios generales, es decir lo se conoce como “el bloque de legalidad”, donde la ley es uno de los elementos, pero no el único. En el mismo sentido manifiesta que el ejercicio de la función administrativa implica, por una parte, la conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y por la otra, el sometimiento a las normas proferidas por ella misma dentro de su competencia. Con base en esta afirmación, el doctor Santofimio sostiene que en el derecho colombiano “*la primacía es del bloque total de legalidad*”.¹⁴²

El doctor Humberto Sierra Porto se pregunta si el principio de legalidad, se refiere al sometimiento del Estado al derecho en general (lo que Santofimio llamaba tomando las palabras de Hauriou, “bloque de legalidad”) o simplemente a la ley

como fuente normativa principal. Para responder esta cuestión, conviene estudiar las dos formas de entender la legalidad que propone el doctor Sierra.

La primera, identifica el principio de legalidad con el de juridicidad, que define las relaciones entre el derecho y las ramas del poder público, de forma que toda actuación de estos poderes debe basarse en normas jurídicas existentes y vinculantes, que garantizan su sujeción al derecho. Tal principio de juridicidad contiene el de legalidad, pero lo supera en la medida que se refiere a todo el ordenamiento jurídico, y no sólo a la ley.

Para el autor citado, confundir los dos principios además de ser redundante, no tiene ninguna utilidad, “*pues esta vinculación es en últimas el contenido de la forma de Estado social de derecho que incorpora la Constitución colombiana en su artículo 1*”¹⁴³. Anota adicionalmente que la superposición de los dos principios, desvirtúa la primacía de la ley del Congre-

¹⁴² *Ibidem*, pág. 381.

¹⁴³ Sierra Porto, Humberto A. *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Universidad Externado de Colombia, pág. 160, Bogotá, 1998.

so como fuente principal de derecho, en la medida que admite como fuente de validez cualquier otra norma diferente a la ley. Ello tiene como consecuencia que se deja sin base el principio de jerarquía normativa, ya que la Carta no consagra de manera expresa la gradación existente entre las distintas fuentes. A lo anterior se suma, que esto llevaría a una limitación del poder legislativo, dado que sólo tendría las materias reservadas por la Constitución a la ley, como competencias propias.

La segunda forma que presenta el autor prevé el principio de legalidad como el sometimiento total de los poderes públicos, en especial de la administración, a la ley (del Congreso), tanto en sus actuaciones, como en la expedición de reglamentos y actos administrativos que la vinculan. Este modo restrictivo de interpretar el principio de legalidad, es inherente al Estado de derecho, ya que la prevalencia de la ley sobre las demás fuentes, deriva del hecho de que esta es la manifestación de la voluntad de los representantes populares. Consecuencia de esta concepción es que la Administración no puede hacer uso de su potestad reglamentaria en forma autónoma, sino que ésta se ejercerá siempre, con sujeción y en ejecución de la ley.

Específicamente sobre la responsabilidad de los servidores públicos, la Constitución establece una distinción entre la vinculación de las autoridades y de los particulares frente a la legalidad. Para los particulares rige como regla general, el principio de autonomía de la voluntad ya que les está permitido hacer todo aquello que no está prohibido. En sentido contrario, para las autoridades públicas hay una responsabilidad que les impide actuar sino es dentro del marco de la Constitución y a la ley. El artículo 121 reafirma el hecho que la autoridad sólo puede ejercer funciones detalladas en la Constitución y la ley, mientras que el inciso 2º del artículo 123 de la Constitución, adiciona el reglamento, como criterio de referencia de la

legalidad de la actuación del Estado, ampliando así el espectro de fuentes que vinculan a las autoridades.

La jurisprudencia constitucional también ha revisado el tema de la vinculación de las autoridades a la legalidad. En sentencia de 1993 la Corte dispuso: *“El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6. Es a todas luces contrario al principio, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. 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.”*¹⁴⁴

En 1994, la Corte reafirmó la regla general de que *“los servidores públicos ejercen sus funciones sujetos a la ley de manera proyectiva, de manera restrictiva, y de manera valorativa, esta última sustentada en valores y principios superiores adoptados como fórmulas de convivencia en el régimen constitucional. Dicho de otra manera, la ley impone responsabilidades al servidor público del Estado liberal, por acción, por omisión o por extralimitación en el ejercicio de las funciones que le son propias, sometido a los imperativos que en las direcciones indicadas le impone la ley. En este sentido la Carta Política establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6o.).*

¹⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-337, agosto 19 de 1993, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

Se observa en la norma citada un doble régimen frente al derecho, y sus efectos más primarios o sustanciales que tienen que ver con las responsabilidades del sujeto. Sujeción a la ley que difiere entre los particulares y los servidores públicos, puesto que los primeros son responsables por infracción a la Constitución y las leyes, de manera que en ejercicio de su propia libertad pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido, mientras que los segundos se encuentran enmarcados en la prescripción legal, con una sujeción más intensa, como quiera que no pueden cometer omisiones ni extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.”¹⁴⁵

Del artículo 123 CP también se desprende, como lo expone el doctor Sierra Porto, la existencia de un sistema jurídico estructurado jerárquicamente: la Constitución, como norma suprema; la ley fuente principal del derecho, que tiene posibilidad de crear regulaciones teniendo como límite la Constitución, que no puede infringir, y el reglamento, que reduce su ámbito de regulación al desarrollo y ejecución de las disposiciones legales. El principio de legalidad ubica a la ley como la fuente de mayor legitimidad, que le sigue a la Constitución en jerarquía, ya que tienen a su cargo la producción de derecho, al que se someten los demás poderes.

Esa jerarquía y primacía de la ley del Congreso, frente a las demás normas y fuentes de derecho, permite entender el hecho de que la Constitución encargue el desarrollo de los principales temas del Estado a esta fuente y que radique la llamada cláusula general de competencia en el Congreso. En este sentido se manifestó la Corte Constitucional en 1994, así: *“El órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde «hacer las leyes», por lo cual la enumera-*

ción de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.”¹⁴⁶

El tema de la jerarquía del ordenamiento jurídico colombiano, ha sido objeto múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. En una reciente sentencia de constitucionalidad la Corte reconoció expresamente la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico y precisó las consecuencias de dicha estructura: *“El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.*

Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Esta conclusión se extrae de diversas disposiciones, entre otras, aquellas referentes a los deberes y facultades que, se-

¹⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia T-303, julio 1 de 1994, M. Fabio Morón Díaz.

¹⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-527, noviembre 8 de 1994, MP Alejandro Martínez Caballero.

gún el artículo 189 de la Constitución, le corresponden al Presidente frente a ley. En efecto, esta disposición le impone “promulgar la leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento” (numeral 10°), y “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes” (numeral 11°). Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella(...)

(...)Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente. (...)¹⁴⁷

La sentencia citada no deja duda de que a pesar de que no existe disposición expresa constitucional que establezca la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico colombiano, ésta si se puede deducir de la propia Carta. Es claro que las disposiciones constitucionales ocupan el primer lugar dentro de esa jerarquía y que de la propia Carta se desprende que las leyes ocupan una posición prevalente frente al resto del ordenamiento jurídico. Por lo que los actos administrativos, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, a la cual se sujetan.

En conclusión, para una parte de la doctrina colombiana la legalidad se identifica con el sometimiento del Estado al derecho en sentido amplio, mientras que para otros autores ese sometimiento se circuns-

cribe a la ley propiamente dicha. En el primer caso, la legalidad implica aproximarse al concepto material de derecho, que incluye la totalidad de las normas, principios y valores que inspiran el sistema jurídico. La legalidad se asimila al respeto y acatamiento del llamado “bloque de la legalidad” que recoge la totalidad de los elementos articulados al sistema jurídico.

La otra corriente se basa en la supremacía jerárquica de la ley del Congreso, como manifestación de la voluntad general, por lo que predica la legalidad de ésta, que actúa como presupuesto positivo al que se sujetan la totalidad de los actos jurídicos y el ejercicio de los poderes públicos, los que en ausencia de disposición constitucional, se someten a la ley. Esta corriente considera que quienes adoptan la primera posición aquí planteada, confunden los conceptos de legalidad y de juridicidad, recomendando revisar la asimilación de los dos principios mencionados, debido a que ello presenta inconvenientes, como por ejemplo, que pone en cuestión la primacía de la ley como fuente de derecho, rompe la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico y supone otorgar la misma legitimidad a la potestad legislativa y reglamentaria, perdiéndose el concepto de gradación de las fuentes del derecho. Para superar estos problemas, ésta recomienda entender el principio de legalidad en forma estricta, como sometimiento a la ley, en sentido formal, lo que implica, entre otras cosas, que la administración debe estar habilitada por la ley para que su actividad sea legítima.

Frente a lo anterior, es necesario inscribir la expedición de actos administrativos de declaración de categorías que no están creadas por la ley dentro de este contexto, ya que si las actuaciones de las autoridades se sujetan a las normas jurídicas superiores, de modo que ello constituye un límite para su actuación, aquí faltaría esa habilitación expresa ya que en este caso no habría ley, ni reglamento general de soporte. La existencia de un sistema de áreas

¹⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-037, enero 26 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

protegidas, cuyas categorías encuentran el fundamento de su creación en la ley, brindan a las autoridades el marco de actuación y la habilitación para actuar (que puede ser desarrollado por reglamento), al tiempo que ofrece una mayor garantía a los gobernados contra la arbitrariedad, una mejor protección y estabilidad de los derechos adquiridos por éstos, y en general, seguridad jurídica de manera que todos los particulares conozcan las condiciones que se derivan de la creación de una categoría determinada.

Sin embargo, en este punto no debe olvidarse que el Código en su artículo 47 confiere a las autoridades una habilitación genérica para crear reservas de recursos naturales, que no responde a ninguna categoría de manejo concreta, sino que otorga a las autoridades una atribución amplia para realizar esas reservas para los tres fines previstos en el artículo mencionado, entre los que está adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, reserva que tiene las consecuencias jurídicas explicadas en el punto 2.2.1. de la primera parte de este trabajo, que se resumen básicamente en que excluyen la posibilidad de otorgar aprovechamientos sobre el o los recursos afectados con la reserva.

De esta forma, hay en el Código una facultad abierta para las CAR (conforme a la interpretación sobre la competencia realizada en este escrito), para crear este tipo de reservas, que pueden utilizar cuando los propósitos perseguidos con la declaratoria, se enmarquen dentro de los fines y se sometan a las consecuencias derivadas de este tipo de reservas. Se insiste que éstas no constituyen por sí una categoría de áreas protegidas pero sí respaldan y facultan una intervención de la autoridad administrativa en una zona reservada.

Igualmente se han declarado áreas protegidas utilizando el nombre genérico de área

de manejo especial, que si está creado por la ley (CRNR), pero que en este trabajo se ha recomendado no utilizarlo como una categoría en sí, por la falta de contenido propio, sino determinando bajo cual de las cinco figuras previstas en el Código se declara.

En sentido contrario, se insiste que los municipios y distritos sí pueden declarar áreas protegidas locales aunque no exista ley que defina de manera general cuáles son las categorías municipales, porque éstos derivan directamente su competencia de la Constitución, tanto para reglamentar los usos del suelo (la declaración de áreas protegidas es básicamente un ejercicio de ordenamiento ambiental del territorio, y de definición, priorización y limitación de usos del suelo en tales áreas)¹⁴⁸, como para dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal, funciones que están desarrolladas por las leyes, en especial la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, que otorga competencias expresas a los municipios para señalar en el componente general del POT, las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje; para incluir en el componente urbano la delimitación de las áreas de protección de los recursos naturales y paisajísticos; y para señalar en el componente rural, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales.

Adicionalmente, los concejos municipales y distritales están investidos por la ley de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente (art. 107 Ley 99 de 1993), que es el otro aspecto fundamental a considerar en este tema, ya que como se ha insistido la declaración de áreas protegidas generalmente conlleva la imposición de limitaciones al dominio de confor-

¹⁴⁸ La Ley 99 en su artículo 7, define para sus efectos el ordenamiento ambiental del territorio, como «la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.»

midad con la categoría respectiva. Las CAR, a diferencia de los municipios y distritos, no encuentran en la Constitución estos respaldos, ni están incluidas expresamente dentro de las corporaciones a las que la Ley 99 inviste de facultades para imponer por sí mismas obligaciones a la propiedad, sino que ellas actúan en este tema, habilitadas por la ley.

Con base en lo anterior, se estima que las CAR no deben declarar áreas protegidas bajo categorías de manejo que no han sido creadas por la ley, para evitar que puedan ver tales declaraciones afectadas por alguna nulidad.

4. Facultad para declarar, administrar y sustraer categorías regionales de áreas protegidas por las autoridades ambientales urbanas

Como se explicó, la Constitución Política y el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, otorgaron a todos los municipios y distritos del país el ejercicio de una serie de competencias ambientales, entre las que sobresalen la reglamentación de los usos del suelo y dictar normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal, entre otras. Excepcionalmente, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 dispuso que los municipios, distritos y áreas metropolitanas que tengan una población urbana igual o superior a un millón de habitantes, ejercerán dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, adicionando para éstos, las funciones generales de todo municipio y distrito.

Desde el punto de vista de la organización territorial y de estructura administrativa del Estado, el artículo 66 reúne tres diferentes instancias, dos de ellas entidades territoriales (distritos y los municipios), y la otra una entidad administrativa supra-municipal que no tiene calidad de entidad territorial (las áreas metropolitanas)¹⁴⁹. Es el calificativo “urbano” el que define la posibilidad de adquirir la competencia (población urbana), el ámbito espacial donde se ejerce dicha competencia, y la selección

de las funciones que adquieren los titulares ésta.

A la fecha de expedición de la Ley 99 sólo cuatro ciudades del país cumplían las condiciones del artículo 66: el Distrito Capital, Barranquilla, Cali y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Posteriormente, se expidió la Ley 768 de 2002 “*Por la cual se Adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*”, que extendió esta competencia a los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, eliminando para éstos la condición relativa al número de habitantes, al señalar que éstos “*ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993*” (art. 13). También en esta Ley, el concepto de lo urbano es el que actúa como determinante de jurisdicción y competencia.

Así, los llamados grandes centros urbanos y los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, reunieron en su cabeza además de las competencias ambientales pro-

¹⁴⁹ El artículo 319 de la Constitución dispone que cuando dos o más municipios tengan relaciones socio-económicas y físicas, que den al conjunto características de área metropolitana, podrán organizarse como tal, con el fin de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio que cubre, racionalizar la prestación de servicios públicos y ejecutar obras de interés para el área. Se aclara que la creación de áreas metropolitanas por dos o más municipios, no implica que los municipios que la integran desaparezcan como entidad territorial con las mismas funciones de todo municipio, lo que sucede es que le transfieren a ésta algunas funciones que ameritan tratarse de manera conjunta.

pías de cualquier municipio o distrito consagradas principalmente en el artículo 65 de la Ley 99, las asignadas por el artículo 66 de la misma Ley, y por la Ley 768 de 2002.

Frente a la situación creada por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, que confieren a ciertos municipios, distritos y áreas metropolitanas, las mismas funciones atribuidas a las CAR en los términos del citado artículo 66, algunos han interpretado que a éstos le corresponde ejercer todas y cada una de las funciones de las CAR consagradas en el artículo 31 de la Ley 99, incluyendo las del numeral 16, es decir reservar, alinderar, administrar o sustraer distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, reservas forestales regionales, parques naturales regionales, y administrar reservas forestales nacionales.

En este sentido, los municipios, distritos y áreas metropolitanas que se inscriben dentro de los supuestos de los artículos mencionados, han creado distintas clases de autoridades ambientales urbanas para ejercer estas funciones, y algunos han incluido dentro de las normas de creación de éstas, la función del numeral 16 del artículo 31, mientras que otros la han dejado fuera por considerar que no les corresponde.

Por ejemplo, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente del Distrito Capital -DAMA- y el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente del Municipio de Santiago de Cali -DAGMA- no la prevén como función a su cargo, excluyéndola junto con otras atribuciones del artículo 31, que implican la realización de acciones que cubren varias entidades territoriales o la asesoría a éstas, o a comunidades indígenas y negras, o que claramente exceden el perímetro o el concepto de medio ambiente urbano que les determina su competencia.

En estos Departamentos Administrativos parece existir el entendimiento de que no hace parte de las competencias de las

autoridades ambientales urbanas, la reserva, declaración administración y sustracción de las categorías regionales de áreas protegidas de que trata el numeral 16 del artículo 31, aunque sea una de las funciones asignadas a las CAR, ya que no se inscribiría dentro de los supuestos del artículo 66 de la Ley 99. Con ello se deja entrever un reconocimiento de estas entidades en el sentido de que no son todas las funciones asignadas a las CAR, las que les compete asumir a ellos, sino aquellas que tienen que ver con “medio ambiente urbano”, que es un concepto que no se ha definido jurídicamente, ya que no se ha realizado aún el ejercicio técnico, político y jurídico para determinar cuales de las funciones del artículo 31 encajan dentro de ese concepto, y por tanto, quedan a cargo de los grandes centros urbanos, por lo que subsisten diversas interpretaciones en las jurisdicciones donde coexisten CAR y autoridad ambiental urbana.

En sentido contrario, otras autoridades ambientales distritales si incluyen esta función en sus textos, como por ejemplo, los establecimientos públicos denominados Barranquilla Medio Ambiente -BAMA- y el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente -DADMA- de Santa Marta, creados para ejercer las funciones que les otorga a estos Distritos la Ley 768 de 2002, que no mencionan esta atribución dentro de las funciones del establecimiento en si, pero incluyen expresamente como una competencia del consejo directivo de esas entidades, aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Por su parte, el Establecimiento Público Ambiental -EPA-CARTAGENA- creado con el mismo fin, si incluye expresamente como función a su cargo la contenida en el numeral 16 del artículo 31 de la citada Ley.

Frente a este panorama es necesario realizar algunas precisiones. En primer lugar, se debe dejar en claro que el hecho de

que las Leyes 99 y 768 le hayan atribuido a los municipios, distritos y áreas metropolitanas las funciones de las CAR en los términos del artículo 66 de la Ley 99, no les cambia por ello su naturaleza jurídica de entidades territoriales (a los municipios y distritos), ni de entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios (a las áreas metropolitanas), y mucho menos las convierte en CAR. Lo que se hace es traspasar funciones que por regla general pertenecen a las CAR, a estas entidades, con ciertas condiciones, las cuales por ello no varían su condición, ni su papel dentro de estructura del Estado, ni dentro de la jerarquía del SINA.¹⁵⁰

Como se dijo, al crear el SINA la Ley 99 le dio una estructura piramidal a las instituciones que lo conforman disponiendo que para todos los efectos su jerarquía seguirá el siguiente orden descendente: Minambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos, y distritos o municipios. Para cada una de estas instancias, la Ley asignó funciones ambientales diferentes, que responden a la naturaleza jurídica de cada entidad, a la posición que ocupan dentro de organización política y administrativa del Estado, y al papel específico que cumplen dentro del SINA. Una excepción a ello es la atribución de las competencias de las CAR a municipios, distritos y áreas metropolitanas, que tienen una naturaleza jurídica y un ámbito territorial de competencia totalmente diferente, y que limitan su ámbito de acción al perímetro urbano.

De esta forma, las llamadas autoridades ambientales urbanas como entidades municipales o distritales que son, se ubican dentro de la jerarquía del SINA por debajo de las CAR en cuanto a políticas, planes, normas, estándares, y demás disposiciones ambientales (art. 63 Ley 99). Así lo ordena la Ley 99, y así lo reconocen las dis-

tintas normas de creación y funcionamiento de las entidades ambientales urbanas existentes (por lo menos formalmente), las cuales manifiestan en diversos apartes de sus textos que ejercerán sus atribuciones con sujeción a las disposiciones y políticas superiores dentro del contexto del -SINA-.

En segundo lugar, esas entidades ambientales urbanas circunscriben sus competencias al perímetro urbano del respectivo municipio, distrito o área metropolitana, según el caso, careciendo de toda competencia en la parte rural, donde la autoridad ambiental es la CAR de la jurisdicción correspondiente, por lo que no tienen ninguna proyección regional en su gestión, lo que implica dividir el manejo y la administración del ambiente y los recursos naturales con base en un perímetro artificial que fragmenta la gestión y desconoce la integralidad del medio ambiente, y sobre todo hace caso omiso de las interrelaciones entre el centro urbano y la región con la cual se vincula, atribuyendo a dos autoridades diferentes la solución de problemas que se condicionan unos a otros, o lo que es peor, encargando a una autoridad la solución de problemas que se generan en una ciudad, sobre cuyos procesos y actividades no puede incidir, limitando su acción a actuaciones meramente remediales.¹⁵¹



Detalle de la inflorescencia del frailejón (*Speletia* sp.) SFF Iguaque, Boyacá

¹⁵⁰ En este sentido, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 894 del 14 de noviembre de 1996 dijo: «(...)Ahora bien el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA – no constituye jurídicamente una corporación autónoma regional, toda vez que no goza de la naturaleza jurídica de esta clase de entidades, conforme lo ha establecido el artículo 23 de la ley 99 de 1993, aun cuando dentro de sus funciones se encuentren las de proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables(...)», y continúa diciendo que «(...) El carácter ambiental de las funciones del DAMA no le otorga por sí mismo la naturaleza jurídica de corporación autónoma regional (...)»

¹⁵¹ Asocars-CVC, consultora Ponce de León, Eugenia. *Gestión Ambiental Urbana e Institucionalidad Ambiental Urbana en Colombia*, Bogotá, 2003. (Sin publicar).

La Ley 99 dejó en cabeza de las CAR la declaración, administración y sustracción de las categorías regionales de áreas protegidas, entre otras cosas, porque se trata de áreas cuyos valores a proteger involucran intereses regionales, que exceden las expectativas meramente locales, el concepto de medio ambiente urbano, y de patrimonio ecológico municipal, lo que exige una acción regional para su atención y una visión ecosistémica para su gestión, para lo cual las CAR tienen una ventaja comparativa, por su naturaleza jurídica, por su ámbito territorial y por el reconocimiento reiterado de la jurisprudencia de que el manejo ambiental requiere la mayoría de los casos, acciones y soluciones integrales que superan los límites meramente locales, ya que trasciende o incide sobre el patrimonio natural regional o nacional.

Como se ha explicado ampliamente en este trabajo, los municipios y distritos cuentan con otros mecanismos e instrumentos aptos para hacer declaraciones de áreas protegidas locales, que son diferentes a las categorías regionales de protección. Así, dentro del reparto de competencias entre entidades del SINA en el tema de áreas protegidas, los municipios y distritos deben enfocar su acción en la protección de su patrimonio ecológico, lo que cumplen entre otras cosas, mediante la declaración y reserva de áreas protegidas locales, tal como lo previó por ejemplo, el Distrito Capital que desde 1996 (fecha en la que ya estaba cumpliendo las funciones de autoridad ambiental dentro del perímetro urbano conforme al artículo 66 de la Ley 99), creó su Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, que posteriormente modificó en el Decreto 619 de 2000 aprobatorio del POT, manifestando que el Concejo Distrital podrá declarar nuevas áreas protegidas e incorporarlas al Sistema, dentro de las categorías distritales previstas en POT.

De conformidad con lo anterior, los municipios y distritos que se enmarcan dentro

del artículo 66 de la Ley 99 y dentro del artículo 13 de la Ley 768, tienen la facultad de declarar áreas protegidas del nivel local como cualquier otro municipio o distrito del país, y esto es lo que les corresponde, porque el hecho de que les atribuyan las mismas funciones de las CAR no les cambia su naturaleza jurídica, ni les confiere facultad reglamentaria sobre asuntos de interés regional, por lo que no pueden declarar categorías regionales de áreas protegidas. En este caso, como en el de los demás municipios y distritos del país, la función le corresponde es al concejo municipal (art. 313 C.P. num. 7 y 9), y no a la autoridad ambiental urbana.

De manera ilustrativa para el tema de estudio de este punto, el Consejo de Estado manifestó refiriéndose a la competencia para sustraer áreas de reserva forestal nacional, que las entidades distritales carecen de competencia para sustraer tales áreas, por ser éstas de carácter nacional. En consecuencia, el DAMA como dependencia distrital encargada de las competencias ambientales en el Distrito Capital y las demás autoridades distritales, carecen de competencia para reducir, disminuir o sustraer reservas forestales de carácter nacional.¹⁵² La misma lógica argumentativa es aplicable a declaración, administración o sustracción de las categorías regionales de áreas protegidas.

La Corte Constitucional ha manifestado que existen varias disposiciones de la Carta que plantean una forma unitaria y nacional de regulación del ambiente, como por ejemplo el artículo 79 inciso 2 que consagra el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Esta competencia prevalente que le reconoce la Corte al Estado central en el manejo y protección ambiental, se basa en el carácter global e integrado del ambiente. A través de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Estado ejerce competencias ambientales, que por su naturaleza des-

¹⁵² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, rad. 1.324, M.P.: Luis Camilo Osorio, marzo 22 de 2001.

bordan lo local, y por ello, involucran ámbitos geográficos de más de un municipio o departamento. Las CAR ejercen competencias que emanan de las potestades del Estado central, por lo que son una forma de gestión de las facultades estatales en materia ambiental. Sin embargo, esto no obsta para que las entidades territoriales tengan una importante participación en el tema, porque en esta materia también hay temas de interés meramente local.¹⁵³

Por todo lo anterior, se estima equivocado y erróneo que los acuerdos municipales transfieran la competencia para declarar categorías regionales de áreas protegidas a las autoridades ambientales urbanas, ya que claramente estas categorías involucran valores y criterios regionales en su selección que trascienden o exceden el ámbito local de acción y el perímetro urbano, por lo que esta función debe entenderse que queda en manos de las CAR, aún donde existan autoridades urbanas que se inscriben dentro de los supuestos del artículo 66 de la Ley 99 y 13 de la Ley 768. Un límite claro a la autonomía municipal y a la facultad reglamentaria de estas entidades, es la falta de competencia para regular asuntos que involucran intereses supramunicipales, regionales o nacionales, los que corresponde a las autoridades de superior jerarquía dentro del SINA, cuando se trata de materias relacionadas con el ambiente y los recursos naturales renovables.

Cuando existan ecosistemas que se encuentran parte dentro de perímetro urbano y parte dentro de perímetro rural de un municipio, que con base en los estudios ecológicos, económicos y sociales se considere que se debe declarar bajo alguna categoría regional de protección, la competente para ello y para su administración integral es la CAR respectiva. Si el ecosistema que se quiere proteger con una categoría regional, se encuentra en su integridad dentro del perímetro urbano, la autoridad municipal o distrital debe

proponer a la CAR correspondiente su declaración, y de considerarlo pertinente, la Corporación procedería a la declaración sugerida. En caso de que la CAR no acoja la propuesta, porque considera que el recurso o el ecosistema respectivo involucra valores meramente locales, que no trascienden los intereses del municipio o distrito, éstos conservan su competencia para declarar la zona bajo alguna figura de protección del nivel local.

Finalmente se menciona que los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 99 fueron demandados por inconstitucionalidad, básicamente argumentando que se violó la reserva de ley orgánica requerida para distribuir competencias entre la nación y las entidades territoriales, y entre otros temas, se argumentó de manera abstracta que la atribución de las competencias de las CAR a los municipios, distritos y áreas metropolitanas, vulneraban el deber del Estado de proteger la integridad del ambiente.

Al respecto la Corte señaló que la invocación genérica del carácter integrado e interdependiente del ambiente no es suficiente para cuestionar las competencias asignadas a los grandes centros urbanos, como lo hacen los demandantes. Agrega además que es posible que algunas de esas funciones del artículo 66, por su naturaleza, no puedan ser ejercidas de manera adecuada por estos centros urbanos, y que ello se genere un incumplimiento del deber constitucional del Estado de proteger el ambiente sano. Pero como los demandantes no cuestionaron específicamente ninguna de esas funciones en concreto frente al cargo formulado, la Corte no puede entrar a estudiarlas oficiosamente. Por ello, la Corte, declaró la constitucionalidad de las disposiciones, pero limitando el alcance de la cosa juzgada como relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en esta sentencia, pudiéndose volver a demandar en concreto cada función.¹⁵⁴

¹⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-596 de 21 de octubre de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1340 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5. Delegación de funciones de las CAR relacionadas con categorías regionales de áreas protegidas.

El artículo 209 de la Constitución, señala que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y esta se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*, y el artículo 211 de la Carta dispone que la ley fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La norma especial en materia de delegación de funciones de las CAR es la Ley 99 de 1993 que prevé expresa y específicamente en algunos artículos, la delegación de funciones entre distintas autoridades del SINA y a favor de entidades privadas sin ánimo de lucro, al tiempo que señala funciones que no se pueden delegar. Sin embargo, esta Ley 99, no regula de manera completa el tema, no establece definiciones, ni procedimientos detallados, ni requisitos para la delegación, por lo que en lo que resulte compatible con las disposiciones especiales de la Ley 99, se estima apropiado referirse a la Ley 489 de 1998 en la materia.

En este tema no se puede desconocer que los criterios y requisitos generales de la delegación de funciones de las autoridades administrativas en otras entidades públicas y en colaboradores de la misma entidad están dadas por la Ley 489 de 1998 artículos 9 a 14. Aunque la Ley 489 al regular lo relativo a la estructura y organización de la administración pública dispone en su artículo 40 que las Corporaciones Autónomas Regionales y demás organismos y entidades con régimen especial

otorgado por la Constitución, se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes, se considera que en el tema de delegación de funciones de las CAR en otras entidades públicas, son aplicables las disposiciones generales en la materia dadas por la Ley 489, porque los pocos artículos especiales de la Ley 99 que se refieren al tema no definen un régimen diferente de delegación en entidades públicas para las CAR, que la sustraiga del marco general previsto en la Ley 489, y porque la interpretación de tales artículos es perfectamente compatible con las disposiciones de la Ley 99 en esta materia.

De esta forma, los artículos de la Ley 99 que se refieren al tema de la delegación de funciones de las CAR en otros entes públicos y entidades territoriales, se pueden interpretar de manera concordante con el marco general de la Ley 489.¹⁵⁵ Situación diferente se presenta frente a la delegación de funciones de las CAR en entidades privadas sin ánimo de lucro, que conlleva una forma *suigeneris* de asignación de funciones administrativas a los particulares, dada en la Ley 99 y no prevista en la Ley 489, lo que resalta el carácter de norma especial de la primera,¹⁵⁶ como se expondrá en este punto del trabajo.

En la Ley 489, la regla general en esta materia, es la posibilidad de realizar delegaciones, en tal virtud dispone que las autoridades administrativas según lo dispuesto en la Constitución y de conformidad con esta Ley, pueden mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

¹⁵⁵ El artículo 2 del Decreto 1768 de 1994 que desarrolla la Ley 99 en lo relacionado con la naturaleza, establecimiento y organización de las CAR, dispone que *«Las Corporaciones se regirán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional.»*

¹⁵⁶ De conformidad con el artículo 10 del Código Civil *«la disposición relativa a un asunto especial se prefiere a la que tenga carácter general.»*

La Corte Constitucional ha entendido que la delegación a la que se refiere el artículo 9, simplemente debe estar señalada por la ley, la cual debe fijar las condiciones de la misma, que es exactamente lo que hace citado artículo 9 al autorizar la delegación de funciones de conformidad con las condiciones que se indican en los artículos siguientes de la misma Ley 489. *“De la Constitución no se desprende que sea necesario que la ley señale expresamente qué funciones van a ser delegadas por las autoridades, determinación que puede ser hecha por el delegante. La Carta sólo exige autorización legal general para llevar a cabo tal delegación y fijación igualmente legal de las condiciones de la misma.”*¹⁵⁷

La jurisprudencia ha sostenido que la delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transferencia de funciones administrativas, en los supuestos permitidos por la Ley, en virtud de la cual, se faculta a un sujeto u órgano al que se hace la transferencia. Los elementos constitutivos de la delegación son: la transferencia de funciones, que la realiza el órgano titular de la función, es decir la delegación se realiza y revoca por la autoridad administrativa titular de la atribución; la necesidad de la existencia previa de autorización legal; el órgano que confiere la delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia. Aunque la teoría general la delegación obra entre órganos de un mismo ente, la ley colombiana prevé la delegación entre personas jurídicas.¹⁵⁸

A juicio de la Corte, la Ley 489 de 1998 admite la posición de que la delegación significa la transferencia de funciones de los órganos o cargos dentro de la misma persona jurídica; pero este principio admite excepciones que dan cabida a la delegación entre personas jurídicas, y respecto de funciones en general, sin diferenciar si ellas son del organismo (entidad) o del órgano (cargo), ya que también puede darse

en relación con funciones propias de las entidades u organismos administrativos. La operancia de la delegación entre distintas personas jurídicas, *“al no estar expresamente prohibido por la Constitución, es del resorte de la libertad de configuración legislativa.”*¹⁵⁹

La excepción son las funciones que no se pueden delegar que están previstas en el artículo 11 de la mencionada Ley 489, que establece que sin perjuicio de lo que digan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación la expedición de reglamentos generales, salvo que exista autorización expresa de la ley; las funciones y atribuciones recibidas mediante delegación, y las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

Concretando el tema de la delegación en relación con las áreas protegidas, la Ley 99 prevé como función de las CAR, administrar bajo la tutela del Minambiente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales que éste les delegue. Esa administración la pueden hacer las CAR con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil (art. 31 num. 15). En este caso expresamente se está señalando que las CAR pueden “administrar” áreas del Sistema de Parques Nacionales mediante delegación que les haga el Ministerio, por lo que se debe entender que no se incluyen la facultades de reservar, alinderar y reglamentar el uso y funcionamiento de estas áreas, ya que el artículo que confiere a las CAR esta función, circunscribe la delegación a uno sólo de los verbos que constituyen la función completa del Ministerio sobre el Sistema de Parques Nacionales (art. 5 num. 18 y 19).

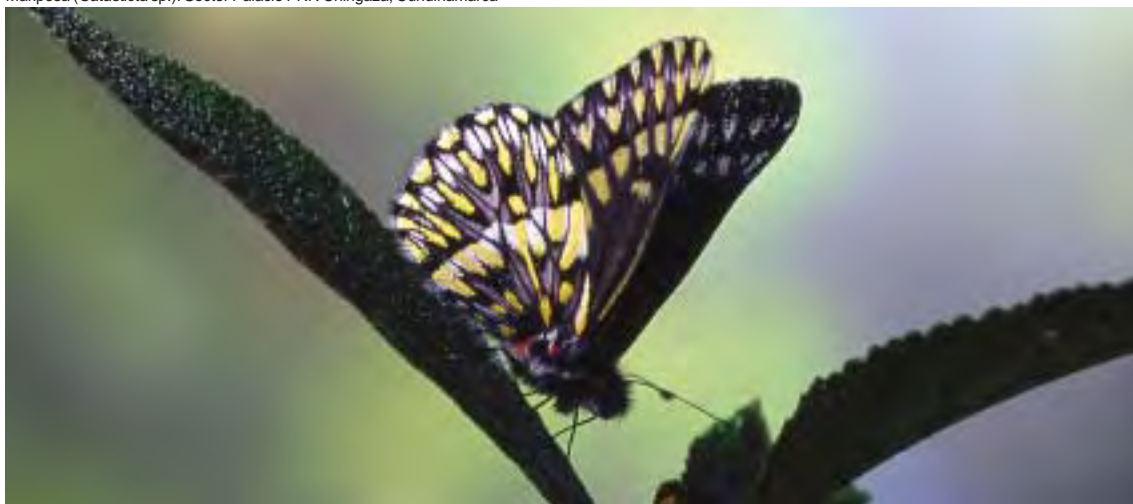
La administración de estas áreas incluye una serie de funciones relacionadas con su manejo, con el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones en ellas

¹⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia, C-727 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁵⁸ Corte Constitucional Sentencias C-561 de 1999, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra y T-024 de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-727 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

Mariposa (*Cataglyphis* sp.), Sector Palacio PNN Chingaza, Cundinamarca



(por ejemplo permisos de estudio, de caza científica, concesiones de agua, etc.), así como el ejercicio de funciones de vigilancia, prestación de servicios al público, entre otras. Para ejercer estas funciones la CAR puede contar con la participación de entidades territoriales o de la sociedad civil, pero no se puede entender por ello, que la CAR a su vez pueda delegar en éstas, algunas de las funciones recibidas por delegación, porque como se dijo, no se puede hacer delegación de funciones adquiridas mediante delegación (Ley 489, art. 11).

Adicionalmente, se entiende que al ejercer esta facultad, el Ministerio no tiene que delegar todas las funciones de administración inherentes a un área del Sistema de Parques Nacionales en la CAR, porque aunque el artículo dispone como función de estas entidades administrar las «áreas del Sistema» que el Minambiente le delegue, ello se puede interpretar como la entrega de la administración completa del área o sólo de alguna (s) de las actividades ligadas a esa administración, como pueden ser por ejemplo, las funciones de control y vigilancia, o la ejecución del plan de manejo, o el otorgamiento de permisos de ingreso y demás servicios al público, entre otras (ello porque en derecho se dice que el que puede lo más, puede lo menos, de manera que si se puede delegar la administración de toda el área,

con mayor razón la de una o algunas de las funciones ligadas a esa administración).

De manera general, la Ley 489 dispone que los ministros o representantes legales de las entidades descentralizadas respectivas, deben informarse en todo momento sobre el desarrollo de las funciones que delegan e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de esas funciones. La Ley 99 reafirma esto y lo concreta en este caso al establecer que la administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales que realicen las CAR, por delegación del Minambiente, se hará bajo la tutela de éste. De todas formas, la delegante puede reformar o revocar los actos del delegatario (en este caso la CAR), reasumiendo la responsabilidad respectiva. Mientras esté vigente la delegación, el delegante se exime de responsabilidad (art. 211 C.P.).

Con respecto a las CAR, la Ley 99 prevé expresamente una autorización legal general para delegar el ejercicio de funciones a su cargo en el artículo 32 que señala: *“Los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales podrán delegar en otros entes públicos o en personas jurídicas privadas, constituidas como entidades sin ánimo de lucro, el ejercicio de funciones siempre que en éste último caso no impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa. La facultad sancionatoria es indelegable.”*

El artículo se refiere a delegación de funciones de las CAR en otras entidades, bien sean públicas o privadas, y deja claro que el que tiene la facultad de hacer esta delegación es el consejo directivo, tal como lo ratifica el artículo 27 literal h) de la misma Ley, que consagra como función de dicho consejo, “*autorizar la delegación de funciones de la entidad.*” Por su parte, el artículo 29 numeral 7, al referirse a las funciones del director general de las CAR, manifiesta que a éste le corresponde delegar en funcionarios de la entidad (ya no se refiere aquí a entes diferentes a la CAR, sino a delegación interna), el ejercicio de algunas funciones, lo que requiere también previa autorización del consejo directivo.

Retomando el artículo 32, este se refiere a la posibilidad de las CAR de delegar funciones en otros entes públicos o en personas jurídicas privadas constituidas como ONG, estableciendo una distinción según el carácter público o privado de la entidad delegataria.

a) En el primer caso (entidades públicas), se entiende que en éstas se puede delegar cualquier clase de función, salvo la facultad sancionatoria (y aquellas de que trata el artículo 11 de la Ley 489). Esta facultad genérica de delegar que tienen las CAR en entidades públicas, se hace expresa en la Ley 99 cuando se trata de delegación en departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, ya que la mencionada Ley, en sus artículos 64 y 65 al determinar las funciones de estas entidades territoriales, señala específicamente que a ellas les corresponde ejercer en materia ambiental, las atribuciones listadas en los referidos artículos, y además, las funciones que les sean delegadas por la ley o las que les deleguen a los gobernadores o a los alcaldes el Minambiente o las CAR. De esta forma, deja consignada en forma expresa, la facultad tanto del Ministerio como de las CAR de delegar en estas

entidades territoriales algunas de sus funciones ambientales.

Estas previsiones de delegación de funciones de las CAR contenidas en la Ley 99, se pueden concordar con los criterios generales de delegación entre entidades públicas que están dados por el artículo 14 de la Ley 489, que dispone que la delegación de las funciones de los organismos y entidades del orden nacional en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deben acompañarse de la celebración de convenios en los que se determinen los derechos y obligaciones del delegante y la delegataria. Esos convenios están sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.

Para la Corte, la exigencia de celebrar un convenio entre delegante y delegataria, en los casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones¹⁶⁰, porque si esa delegación se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, se vulnera la autonomía de la entidad territorial, a la que no le corresponde por mandato constitucional ejercer las funciones delegadas. Sin embargo, esa autonomía se respeta si el traslado de competencias que se realiza mediante la delegación, se encuentra previamente autorizado por la ley, y es aceptado por la entidad territorial delegataria (o por la entidad funcionalmente descentralizada), mediante la suscripción del convenio de que trata el artículo 14 en mención. Por eso, toda delegación de funciones entre entidades nacionales y territoriales, obra en virtud de convenio en el que se definan los derechos de las partes y los recursos necesarios para el ejercicio de la función delegada.

Adicionalmente, es necesario tener presente que la Corte ha dejado en claro que a

¹⁶⁰ El párrafo del artículo 14 de la Ley 489 contenía una excepción a la exigencia de convenio cuando se delegaba en entidades territoriales, ese párrafo fue declarado inexecutable por la sentencia C-727 de 2000, por considerar que eso vulnera la autonomía de esas entidades.

través de esos convenios no se puede violar la disposición constitucional que establece la reserva de ley orgánica para el reparto de competencias entre la nación y los entes territoriales (art. 151 C.P.), por lo que no puede hacerse por medio de éstos un reparto definitivo de competencias, sino solo temporal. *“Mediante acuerdo de colaboración transitoria, sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.”* Con base en lo expuesto, la Corte declaró exequible el artículo 14 con la condición de que los convenios a que se refiere, tengan carácter temporal, es decir término definido, al tiempo que declara inexecutable el párrafo del mismo artículo.¹⁶¹

Lo anterior se considera conceptualmente apropiado para tener en cuenta cuando las CAR van a realizar una delegación de funciones en otras entidades públicas, es decir que las CAR también deben suscribir convenios conforme a la interpretación dada a esa disposición por la Corte en la sentencia citada, ya que no existe disposición especial que regule para las Corporaciones el tema, y se estima que los argumentos dados por la Corte respecto a necesidad de suscribir convenios, **siempre** que se realice una delegación de funciones en entes territoriales (respeto a la autonomía territorial), es igualmente aplicable para cuando la delegación la hace una CAR. Lo mismo se predica cuando la delegación se hace en una entidad descentralizada, ya que a éstas también se les debe respetar su autonomía funcional, por lo que no se les puede imponer unilateralmente funciones que conforme a sus normas o estatutos no les corresponden. Adicionalmente se estima que la suscripción del convenio es práctica ya que este brinda cierto orden al

tema, al señalar de manera precisa las obligaciones y derechos de las partes y las condiciones puntuales de la delegación.

El acto de delegación siempre debe ser escrito y en éste se determinará la autoridad delegataria y las funciones específicas que se transfieren, por lo que la delegación recae exclusivamente en las funciones que expresamente han sido delegadas formalmente en el acto. Los actos que expidan las autoridades delegatarias se someten a los mismos requisitos exigidos a la entidad delegante y a los mismos recursos procedentes contra los actos de ellas. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la que corresponde exclusivamente al delegatario (Ley 489, arts. 10 y 12).

b) En el segundo caso, es decir tratándose de ONG (personas jurídicas privadas), es necesario tener presente que ni la Constitución ni la Ley 489 de 1998, cuando se refieren al mecanismo de la delegación, hacen alusión expresa a la delegación de funciones administrativas en personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro.

Como se explicó en este escrito, la Ley 489 de 1998 regula la delegación entre entidades públicas y la delegación en subalternos de una misma entidad, pero no se refiere a delegación en entidades privadas. Esta Ley en sus artículos 110 a 114 regula el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y las condiciones para el ejercicio de tales funciones, en desarrollo de los artículos 123 y 210 de la Constitución que disponen respectivamente que: *“La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”* (inc.3 art. 123 C.P.), y que *“los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”* (art. 210), pero aquí la Ley 489 no se está refiriendo al mecanismo de

¹⁶¹ *Ibidem*.

la delegación propiamente dicho, sino a otras formas de participación privada en la administración pública, como por ejemplo, las funciones administrativas que cumplan las notarias, las cámaras de comercio y la Federación de Cafeteros, o las concesiones para la prestación de servicios públicos, o la participación de particulares en juntas directivas de la administración, como la participación de las ONG en el consejo directivo de las CAR, entre otros.

Así, es la Ley 99 la que introduce una modalidad especial y *suigeneris* de delegación, que es la delegación de funciones de las CAR en ONG, lo cual es perfectamente factible, porque la Carta dispone que es la ley la que determina las condiciones en que los particulares pueden realizar funciones administrativas, esa condición en el artículo 32 de la Ley 99, es precisamente mediante la delegación. Sin embargo, no existe ningún desarrollo adicional a lo dicho en el artículo 32 de la citada ley, lo que se entiende como una disposición especial para las CAR, dentro del marco del artículo 40 de la Ley 489, que señala que éstas se sujetan a las disposiciones que para ellas establezcan las respectivas leyes.

En el referido artículo 32 se prevé la posibilidad de delegar en ONG, aquellas funciones que ***“no impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa.”*** Como no está normativamente definido que funciones de las CAR implican este tipo de atribuciones, para saber si procede o no la delegación de una determinada función en ONG, habría que evaluar previamente si tal función conlleva o no el ejercicio de autoridad administrativa. Ello implicaría hacer una confrontación de ese concepto con cada una de las funciones a cargo de las CAR (principalmente las contenidas en el artículo 31) para evaluar si estas llevan implícito el ejercicio de poder y de autoridad, para con base en ello determinar, la posibilidad o no de hacer la delegación.

Es difícil tratar de establecer a que alude el artículo 32 cuando se refiere a unas funciones de las CAR (que son la máxima autoridad ambiental de su jurisdicción), que no implican el ejercicio de atribuciones propias de autoridad administrativa. Sin embargo, sin pretender ahondar en el tema, ni analizarlo en este trabajo, en forma preliminar se podría proponer una aproximación que entiende que funciones, como por ejemplo, las contenidas en los numerales 3, 7, 8, y 20 del artículo 31, podrían enmarcarse dentro de ese concepto, y por tanto, podrían delegarse en ONG. Dentro de las funciones listadas en los numerales referidos se encuentran promover la participación comunitaria en actividades de protección ambiental y manejo de recursos naturales renovables; promover y ejecutar estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables; asesorar a entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental; ejecutar programas de educación ambiental no formal; ejecutar, administrar, operar y mantener obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para descontaminación o recuperación del ambiente.

Por el contrario, funciones como reservar, alinderar, administrar y sustraer las categorías regionales de áreas protegidas, así como reglamentar su uso y funcionamiento, se estima que si implican el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa, ya que como se ha explicado en este escrito, la creación y manejo de tales categorías suponen delimitar un área para regular el uso de los recursos dentro de ella, orientando las actividades de los usuarios, ordenando ambientalmente el territorio, fomentando actividades permitidas y desestimulando acciones contrarias a los fines de la categoría respectiva, e incluso imponiendo limitaciones al dominio, para garantizar al perpetuación, restauración, protección o conservación de los valores del área reservada.

En este sentido, no cabría dentro de esta interpretación la delegación total de la administración del área protegida en una ONG, pero sí sería posible transferir mediante delegación algunas funciones relacionadas con dicha administración, como la realización de actividades de educación, sensibilización, fomento a la participación, realización de estudios, ejecución y operación de obras, atención de visitantes, monitoreo de programas y acciones, entre otras. En todo caso, las actividades relacionadas con el otorgamiento de permisos, concesiones, licencias, autorizaciones, fijación de políticas y de estándares, reglamentación, regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, así como las de control, vigilancia y la facultad sancionatoria, que son inherentes al ejercicio de autoridad, estarían excluidas de la posibilidad de delegación en ONG.

Es necesario considerar en este punto que fuera de la delegación de funciones propiamente dicha en las ONG, en labores relacionadas con la administración de áreas protegidas, existen otras formas de vincular a la sociedad civil en labores de manejo y conservación de estas áreas, que no implican que la CAR como autoridad, se desprenda de su competencia para transferirla al particular, sino que de lo que se trata es de establecer formas de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil para alcanzar los objetivos comunes de conservación perseguidos con la categoría respectiva, a través de otros mecanismos como la suscripción de acuerdos para adelantar acciones de manera conjunta, con determinación clara de las responsabilidades asumidas por las partes, identificación de los beneficios derivados del arreglo de gestión acordado, entre otros.¹⁶²

Con base en lo estudiado en este punto, se considera que las CAR al atribuir funciones administrativas a los particulares (aque-

llas que no impliquen el ejercicio de autoridad, ni se encuentren dentro de las excepciones del artículo 11 de la Ley 489), deben hacerlo mediante acto administrativo de consejo directivo, tal como lo ordena el literal h) del artículo 27 de la Ley 99, y se estima que en este caso, también debe mediar convenio. Ello porque aunque la Ley 99 no menciona este requisito, la interpretación y los argumentos dados por la Corte Constitucional en sentencia C-866 de 1999 al manifestar la exigibilidad del convenio siempre que se asignan funciones administrativas a particulares, se consideran válidos para la modalidad de la delegación de funciones de las CAR en personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro.

En este sentido, el artículo 110 de la Ley 489 manifestaba que la atribución de funciones administrativas debía acompañarse de convenio “*si fuere el caso*”, expresión que fue declarada inexecutable, porque se daba a entender que no siempre resultaba necesario celebrar un convenio con los particulares para estos efectos, con lo que se le otorgaba a las autoridades una facultad discrecional para imponer a los particulares unilateralmente el ejercicio de funciones administrativas, lo que vulnera el principio de igualdad.

“La imposición unilateral del ejercicio de funciones administrativas por voluntad de los funcionarios públicos, mediante acto administrativo de contenido particular, como es aquel a que se refiere la normatividad impugnada, desconoce el principio de igualdad, puesto que si bien es cierto es deber de toda persona y de los ciudadanos participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, y hacer efectivo el principio de solidaridad, dichos deberes deben cumplirse y hacerse cumplir dentro de los conceptos de justicia y equidad, sin imponer a determinados ciudadanos cargas

¹⁶² Sobre el tema de la participación y de los aportes que desde la sociedad civil se pueden hacer al manejo de áreas protegidas, se puede consultar la publicación: Jimenez Rojas, Arturo. *El manejo de áreas protegidas en Latinoamérica» -Aproximación al marco conceptual y algunas experiencias*-Red de Reservas de la Sociedad Civil y WWF, Cali, 2003.

exclusivas o particulares, que por no afectar a los demás, resultan desproporcionadas."¹⁶³

La atribución unilateral a particulares de dichas funciones, exige una norma de contenido general, que cubra completamente a todos los particulares a quienes por estar en determinada e igual situación, les correspondería ejercer determinada función administrativa. Sólo la ley o la Constitución pueden hacer esa imposición unilateral, de contenido general sin necesidad de aceptación expresa por medio de convenio. Por ello, para otorgar funciones administrativas a personas privadas es necesario, que en todos los casos se suscriba con ellos un convenio mediante el cual expresamente se acepte la asignación de esas funciones. El término legal máximo de estos convenios es de cinco años.¹⁶⁴

En el caso de una delegación unilateral de funciones de las CAR en ONG se produciría el mismo efecto de vulneración del principio de igualdad y de la autonomía de la voluntad privada, por lo

que al igual que la delegación realizada en entidades públicas, sería necesario en este caso, suscribir convenio con los particulares, para detallar las obligaciones y derechos de las partes, fijar en cada caso concreto las condiciones de la atribución y del cubrimiento de los costos de la delegación, así como para contar con el consentimiento expreso del delegatario.

Finalmente, interpretando en forma concordante las disposiciones de la Ley 489 de 1998 y las disposiciones de la Ley 99 en relación con las funciones que no pueden delegar las CAR, se tiene que dentro de aquellas funciones a que se refiere la citada Ley 489 que por mandato legal no pueden ser materia de delegación, se debe entender incluida la facultad sancionatoria (tanto en entes públicos como en ONG), y también se deben tener como indelegables en ONG, aquellas funciones que impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa, ambas por manifestación expresa del artículo 32 de la Ley 99.

6. Compra de predios por las CAR y las entidades territoriales con fines de conservación

La gran mayoría de las áreas protegidas declaradas (sino todas) y de los ecosistemas estratégicos que se deben conservar prioritariamente, se encuentran habitados por distinta clase de comunidades (campesinas, indígenas, negras, colonos, desplazados) y por propietarios o poseedores asentados en el interior o en la periferia de éstos, que muchas veces obtienen su sustento de los recursos que el área les proporciona, entrando a veces en conflicto con las autoridades ambientales por el uso de estas zonas. Por ello, se ha pensado y consagrado jurídicamente como una estrategia para solucionar esos conflictos, la compra de predios por parte del Estado.

Frente a esta visión es necesario aclarar que no se considera que la compra de terrenos incluidos en áreas protegidas o en ecosistemas estratégicos, pueda ser tenida como una acción principal, y mucho menos única, de solución a la problemática de la áreas protegidas habitadas, porque el Estado nunca contará con los recursos



Flor (*Cavendishia* sp.) SFF Iguaque, Boyacá

¹⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-866 de 1999, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

suficientes para comprarle a todos los pobladores de estas áreas y tampoco puede garantizar que no lleguen constantemente nuevos ocupantes a asentarse en estas zonas, ni que regresen aquellos a quienes ya se les compró. Adicionalmente muchas veces el Estado carece de capacidad para vigilar y realizar acciones de manejo en los predios adquiridos, por lo que estos pueden verse sometidos a nuevas presiones que afecten su conservación.

Por esto, la compra de predios no puede ser más que una estrategia secundaria, selectiva o una última opción en manos de las autoridades, que puede ser útil en aquellos casos en que la única alternativa que queda para lograr la conservación de un ecosistema, es comprar algunos de los predios que lo integran porque no ha sido posible conciliar el uso dado por los propietarios privados con los propósitos de conservación del área; o para neutralizar la acción de pobladores problemáticos que no se allanan a cumplir las regulaciones del área correspondiente, o cuando se estima necesario que el predio esté en manos del Estado para evitar que el interés particular prime sobre un interés general a proteger (por ejemplo el abastecimiento de agua de la población), o cuando selectivamente se determinen áreas estratégicas a adquirir porque representan sitios de paso de especies migratorias, porque son áreas que unen fragmentos de ecosistemas, entre otros casos.

Como la solución para el manejo de las áreas protegidas habitadas en Colombia no puede ser exclusivamente “sanear” estas áreas (este término odioso se ha utilizado para definir la estrategia de compra de terrenos por parte del Estado a los habitantes ubicados al interior de las unidades de conservación), en todo caso, se deben buscar alternativas que permitan administrar estas áreas, vinculando en las labores de conservación a las comunidades respectivas. El reto está en desarrollar la capacidad institucional, la sensibilidad, y los instrumentos políticos, económicos y jurídicos necesarios para asumir el manejo de las

áreas protegidas con las propias comunidades y no sacándolas de ellas.

Después de esta precisión, se recuerda que la Ley 99 de 1993 en su artículo 108 ordena a las Corporaciones Autónomas Regionales que en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales, adelanten planes de cofinanciación para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de sus recursos naturales. La identificación de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración debe hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

En concordancia con la disposición referida se encuentra el artículo 111 de la misma Ley, que declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos locales, y establece la obligación de los departamentos y municipios de dedicar durante 15 años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos para adquirir dichas zonas. La administración de estas zonas corresponde al respectivo municipio conjuntamente con la Corporación, con la opcional participación de la sociedad civil. Además el mismo artículo impone a los proyectos de construcción de distritos de riego, la obligación de dedicar como mínimo el 3% del valor de la obra, a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos de los que se surten.

Por su parte la Ley 812 de 2003 en su artículo 89 modifica el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, así: en la elaboración del programa para el uso eficiente y ahorro del agua, *“se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, que deben ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su*

verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación.”

Nótese que se amplía aquí la obligación que en la Ley 357 estaba sólo a cargo de las autoridades ambientales, también a las entidades territoriales y otras entidades administrativas, y que el artículo 89 habla de dos estrategias distintas “adquisición o protección” prioritaria de estas zonas.

Sobre el tema de la compra de terrenos en áreas de reserva también se pronuncia el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2666 de 1994, que dispone que para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en dicha Ley, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (hoy INCODER) podrá adquirir tierras o mejoras rurales mediante negociación directa, o decretar su expropiación, entre otros casos, con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deben someterse a un manejo especial, o que sean de interés ecológico, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas a un régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ambiental, o las situadas en los Parques Nacionales Naturales, siempre que hubieren ocupado esos terrenos con anterioridad a la declaración del área de protección.

Además establece que el INCORA debe adelantar las actividades de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, en coordinación y mediante la cofinanciación, cuando se tratare de la iniciativa de una entidad territorial, con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente.

Adicionalmente debe recordarse el Código de Recursos Naturales Renovables declara como de utilidad pública e interés social la adquisición de bienes de propiedad privada y los que se requieran de

entidades públicas, para los fines de los artículos 69 y 70 entre los que están conservación de cuencas y de suelos en áreas críticas. Igual declaración hace la Ley 99 en su artículo 107, respecto a la ordenación de cuencas, declaración y alindamiento de áreas del Sistema de Parques, entre otras.

Así, hay unas obligaciones de compra a cargo de las CAR conjuntamente con las entidades territoriales, otras a cargo de éstas últimas exclusivamente y otras a cargo de otras de otras entidades (Minambiente, construcción de distritos de riego, INCODER). En todo caso, la compra de predios no puede ser un fin en si mismo, ya que no tiene ningún sentido que las autoridades ambientales adquieran tierras con el fin de acumular propiedades que no se van a dedicar a fines de protección, conservación y manejo de los recursos naturales o ecosistemas contenidos en ellas. El fundamento que respalda la compra de tierras por las autoridades ambientales y los entes territoriales en los artículos aquí citados, es justamente la protección y buen uso de ecosistemas estratégicos que en manos privadas se están deteriorando o que están siendo utilizados de manera inadecuada.

Como ninguna de las entidades del Estado referidas, van a tener los recursos suficientes para comprar todos los ecosistemas estratégicos que la ley les encomienda, se propone definir áreas prioritarias en las cuales se concentrarán estos mandatos (como las áreas protegidas) y elaborar un plan de adquisiciones para la compra de predios, que permita abordar el tema de manera gradual y de acuerdo a las prioridades establecidas, que en el caso del artículo 108 (compra de ecosistemas estratégicos por las CAR conjuntamente con los entes territoriales), debe hacerse con la activa participación de la sociedad civil. Ese plan de adquisiciones debe contener los criterios ecológicos, ambientales, sociales y institucionales que van a permitir invertir de manera óptima los recursos con que se dispone para este fin, así como los plazos

Musgo, San José de la Fragua, Caquetá



y las estrategias de cofinanciación en las que participarán la gobernación, los municipios, las CAR, el INCODER, el Ministerio y la sociedad civil, según el caso.

De esta forma, se estima que el tema de la adquisición de predios por parte de las autoridades ambientales y de las entidades territoriales debe ir íntimamente ligado a la declaración y manejo de áreas protegidas, en un doble sentido. En primer lugar, una estrategia debe ser concentrar la adquisición de predios en áreas protegidas declaradas y por declarar, ya que como se dijo la gran mayoría de estas se encuentran habitadas. En segundo lugar, se debe propender porque los predios adquiridos por esas entidades, que actualmente no están ubicados en áreas protegidas, se declaren bajo alguna categoría de manejo (nacional, regional, local) de tener la zona los valores para ello. Por ejemplo, la CARDER ha impulsado un importante proceso con los municipios de su jurisdicción, para que declaren bajo categorías locales los predios que esos municipios han comprado en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99, constituyendo áreas protegidas municipales integradas al Sistema Departamental de Áreas Protegidas de Risaralda. Igualmente, CORTOLIMA ha declarado bajo la figura de reserva forestal los predios que ha adquirido.

Para avanzar en este sentido, se recomienda que las CAR lideren la realización de un diagnóstico de los predios que han

comprado ellas mismas y también las entidades territoriales, en cumplimiento de los deberes legales referidos y efectúen una evaluación del estado ambiental de dichos predios, con el fin de establecer si se encuentran actualmente protegidos o si deben reservarse bajo alguna categoría de manejo, para adoptar las acciones del caso.

Por otra parte, tampoco tiene sentido que se declaren áreas protegidas que no se van a someter a manejo. La declaración de áreas protegidas, la adquisición de predios y la realización de actividades de manejo y conservación en éstas, deben ir ligadas y deben hacer parte de una sola estrategia de conservación en las Corporaciones. De poco sirve declarar áreas protegidas si posteriormente éstas no se someten a actividades de administración y manejo. La reserva y declaración de áreas protegidas tampoco puede ser un fin en sí mismo, por lo que resulta fundamental que después de su declaración, se programen actividades en la zona, que garanticen el cumplimiento del efecto perseguido con la reserva. Por ello, es indispensable que se diseñen planes de manejo ágiles, sencillos, dinámicos, participativos, que se sometan a un continuo proceso de perfeccionamiento que esté incorporando y asimilando de manera permanente los cambios ecológicos, sociales, económicos, institucionales, migratorios, prediales, financieros, etc., que afectan el área respectiva, porque de lo contrario, se incrementarán las declaraciones de papel, y los extensos, pesados y muchas veces poco útiles documentos técnicos para el manejo del área, pero sin que se alcancen los objetivos buscados con las figuras de conservación.

Adicionalmente, es importante que la administración haga presencia con funcionarios, instalaciones, programas y con trabajo concreto en la zona reservada. Es un hecho innegable que las autoridades ambientales adolecen de falta de recursos humanos, financieros, operativos, técnicos, etc., lo que les dificulta desarro-

llar actividades en las áreas que declaran, o en ocasiones (que cada vez son más frecuentes), las limitaciones de orden público lo impiden. Estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta como un criterio a considerar antes de realizar las declaraciones respectivas. Lo anterior, porque la baja capacidad para administrar las áreas y para controlar las actividades realizadas en ellas, por parte de las distintas autoridades competentes, ha repercutido negativamente tanto en la conservación de las áreas mismas, como en la credibilidad de la ciudadanía frente al papel que cumplen las diferentes categorías de protección. De

esta forma, la autoridad ambiental debe evaluar en cada caso concreto, que tan benéfico resulta declarar áreas protegidas, cuando es consciente de que no puede hacer presencia en ellas.

En todo caso, las autoridades ambientales deben pensar en la conveniencia de realizar alianzas que contribuyan al manejo de las áreas protegidas, con autoridades de otros niveles o sectores gubernamentales, así como con las ONG, con la sociedad civil y con el sector privado, para buscar una mayor cobertura y presencia en estas zonas.

ANEXOS



Panorámica cultivos de arroz, Valle del Cauca

ANEXO 1

COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LAS ÁREAS PROTEGIDAS

1-Ministerio de Ambiente

1- De acuerdo con la Ley 99 de 1993 le corresponde al Ministerio en materia de áreas protegidas, realizar las siguientes actividades:

- a) Reservar, alinear y administrar las áreas del Sistema Parques Nacionales (No sustrae porque la sentencia C-649 de 1997 de la Corte Constitucional, declaró inconstitucional la sustracción de estas áreas). (Art. 5 # 18 y 19)
- b) Reservar, alinear y sustraer las reservas forestales nacionales (art. 5 # 18)
- c) Reglamentan el uso y funcionamiento del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de las reservas forestales nacionales (art. 5 # 18)
- d) Fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial (art. 5 # 12).
- e) Definir conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y programas turísticos que pueden desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener uso turístico, las reglas de los convenios y concesiones del caso y los usos compatibles con esos bienes (art. 5 # 34).

2-De conformidad con el Decreto 216 de 2003 le corresponde al Minambiente en relación con las áreas protegidas:

- a) Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas (art. 2 # 3).

-Corresponde al despacho del Ministro:

- a) Declarar, delimitar, alinear y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas (art. 6 # 10).
- b) Declarar, delimitar y alinear las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y demás áreas protegidas (art. 6 # 11).

-Corresponde a la Dirección de Ecosistemas:

- a) Proponer, conjuntamente con la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las autoridades ambientales, las políticas y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de manejo especial, áreas de reserva forestal y demás áreas protegidas y la delimitación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (art. 12 # 3).
- b) Proponer los criterios técnicos para el ordenamiento, manejo y restauración de cuencas hidrográficas (art. 12 # 7).

-Corresponde a la dirección de ordenamiento territorial:

- a) Establecer los criterios y directrices para articular las áreas protegidas y de manejo especial de carácter nacional a procesos de planificación y ordenamiento territorial municipal, regional y nacional (art. 16 # 6).

-Corresponde a la Unidad de Parques Nacionales en relación con los sistemas de áreas protegidas:

- a) Proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP (art. 19 # 1).
- b) Contribuir a la conformación y consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas (art. 19 # 2).
- c) Coordinar con las demás autoridades ambientales, las entidades territoriales, autoridades y representantes de grupos étnicos, las organizaciones comunitarias y demás organizaciones las estrategias para la conformación y consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas (art. 19 # 14).
- d) Diseñar y apoyar, a través de la subdirección técnica, la implementación de herramientas pedagógicas para la sensibilización social en torno a la conservación de las áreas protegidas (art. 21 # 3).
- e) Proponer estrategias y desarrollar metodologías para la valoración ecológica de la oferta de bienes y servicios ambientales en los territorios y con los actores sociales e institucionales que conforman regional y localmente sistemas de áreas protegidas, a través de la subdirección técnica (art. 21 # 9).
- f) Coordinar y asesorar, a través de las direcciones territoriales, la gestión e implementación de los planes de manejo y de sistemas regionales de áreas protegidas (art. 23 # 4).

2-Corporaciones autónomas regionales

Es función de las corporaciones autónomas regionales, en relación con las áreas protegidas, conforme a la Ley 99:

- a) Reservar, alinderar, administrar o sustraer distritos de manejo integrado (art. 31 # 16 y art. 27 literal g)
- b) Reservar, alinderar, administrar o sustraer distritos de conservación de suelos (art.31 # 16 y art. 27 literal g)
- c) Reservar, alinderar, administrar o sustraer las reservas forestales regionales (art. 31 # 16 y art. 27 literal g)
- d) Reservar, alinderar, administrar o sustraer parques naturales regionales (art.31 # 16 y art. 27 literal g)
- e) Reglamentar el uso y funcionamiento de los distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, las reservas forestales regionales y parques naturales regionales (art. 31 # 16)
- f) Administrar las reservas forestales nacionales de su jurisdicción (art.31 #16)



Flor Centronia sp. PNN Chingaza

- g) Administrar las áreas del Sistema de Parques Nacionales que le delegue el Ministerio (art. 31 # 15)
- h) Ordenar y establecer normas y directrices para el manejo de cuencas hidrográficas en su jurisdicción (art. 31 # 18)
- i) Realizar la reserva de recursos naturales de que trata el artículo 47 del Código de Recursos Naturales Renovables (interpretación).
- j) Reservar y declarar los paisajes que merecen protección y las demás áreas protegidas que no tienen asignada competencia expresa en la Ley, con base en el art. 31 # 30, que atribuye a las CAR, las funciones que estaban a cargo del Inderena y de otras autoridades en materia de medio ambiente (interpretación).

3-Municipios

1- La Constitución Nacional y la Ley 99 de 1993 facultan a los municipios para:

- a) Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio (art. 313 # 9 C.P. y artículo 65 # 2 de la Ley 99) y reglamentar los usos del suelo (art. 313 # 7 C.P.).

2-Competencias municipales en áreas de protección en la Ley 388 de 1997

Corresponde a los municipios y distritos:

- a) Localizar las áreas críticas para la prevención de desastres y las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística (art. 8)
- b) Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo (art. 8).

- c) Señalar en el componente general del Plan, las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales (art. 12).
- d) Incluir en el componente urbano del Plan, la delimitación de las áreas de protección de los recursos naturales y paisajísticos (art. 13).
- e) Señalar en el componente rural del Plan, las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y forestal y la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales (art. 14).

4-Instituto Alexander von Humboldt

1)Objetivo específico

Dentro de los objetivos específicos previstos en el Decreto 1603 de 1994 está:

- a) Apoyar con asesoría técnica y transferencia de tecnología a las corporaciones autónomas regionales, los departamentos, los distritos, los municipios y demás entidades encargadas de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables (art. 19 num. 4).

2)Funciones

Según el Decreto 1603 de 1994, es función del Instituto Alexander von Humboldt en relación con áreas protegidas:

- a) Proponer al Minambiente la incorporación, ampliación o sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, reservas forestales y otras áreas de manejo especial (art. 20 num. 15).
- b) Asumir las funciones que en investigación de recursos bióticos venía ejerciendo el Inderena hasta la promulgación de la Ley 99 (art. 20 num. 19).
- c) Obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar y divulgar la información básica sobre la biodiversidad, los ecosistemas, sus recursos y sus procesos para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables la Nación (art. 20 num. 1).

ANEXO 2

ALGUNAS DEFINICIONES RELACIONADAS CON ÁREAS PROTEGIDAS

- Área protegida** -“Por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido asignada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.” (Ley 165 de 1994, art. 2).
- “Superficie de tierra o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y culturales asociados y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”. (UICN).
- Área de manejo especial** “Es área de manejo especial la que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables”. (art. 308CRNR).
- Área de reserva forestal** “La zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.” (art. 206 CRNR).
- Área forestal productora** “La zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.
- El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.
- Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.” (art. 204 CRNR).
- Área forestal protectora** “La zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.
- En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.” (art. 204 CRNR).
- Área forestal protectora productora** -“La zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables y que, además puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector”. (art. 205 CRNR).

Categoría de manejo

-“Nombre genérico que se asigna a un conjunto de áreas protegidas, cuya gestión y administración se realiza de acuerdo con un modelo que combina las características naturales del área, sus objetivos de manejo y su forma de administración.” (UICN).

-“Nombre genérico que se asigna a las áreas naturales protegidas para clasificarlas según sus objetivos de conservación, el tipo de gestión, administración y normatividad.” (CARDER Acuerdo 20 de 1999, art. 3).

Caza

“Todo acto dirigido a la captura de animales silvestres, ya sea dándoles muerte, mutilándolos o atrápanolos vivos, y a la recolección de sus productos.”(art. 250 CRNR).

Clases de caza

a) Caza de subsistencia, o sea la que sin ánimo de lucro tiene como objeto exclusivo proporcionar alimento a quien la ejecuta y a su familia; b) Caza comercial, o sea la que se realiza por personas naturales o jurídicas para obtener beneficio económico; c) Caza deportiva, o sea la que se hace como recreación y ejercicio, sin otra finalidad que su realización misma; d) Caza científica, o sea la que se practica únicamente con fines de investigación o estudios realizados dentro del país; e) Caza de control, o sea la que se realiza con el propósito de regular la población de una especie cuando así lo requieran circunstancias de orden social, económico o ecológico; f) Caza de fomento, o sea la que se realiza con el exclusivo propósito de adquirir ejemplares para el establecimiento de zoológicos o cotos de caza.”(art. 252 CRNR).

Conservación *in situ*

“La conservación de los ecosistemas y los habitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.” (Ley 165 de 1994, art. 2).

Cotos de caza

“El área destinada al mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de fauna silvestre para caza deportiva.” (art. 256 CRNR).



Bosque, RN La Planada, Nariño

Cuenca	<i>“Entiéndese por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar. La cuenca se delimita por la línea del divorcio de las aguas.” (art. 312 CRNR)</i>
Cuencas hidrográficas en ordenación	<i>“Se entiende por ordenación de una cuenca la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos.” (art. 316 CRNR).</i>
Desarrollo sostenible	<i>“Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.” (Ley 99 de 1993, art. 3).</i>
Distrito de conservación de suelos	<i>“El área que se delimite para someterla a manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.” (art. 324 CRNR).</i>
Distrito de manejo integrado	<i>“Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional. Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.” (art. 310 CRNR).</i>
Ecorregión estratégica	<i>“Se entiende por ecorregión estratégica una unidad territorial definida con base en tres criterios principales derivados de los objetivos de la política y de los instrumentos para su implementación: 1) su delimitación de acuerdo con unidades ecológicas prioritarias retención y regulación del agua, 2) la condición de que este territorio sea compartido por varias corporaciones autónomas regionales y entes territoriales, lo que las convierte en elementos articuladores y dinamizadores del trabajo colectivo en torno al ambiente, y 3) su carácter estratégico definido por la posibilidad de articular su oferta natural a la solución de los conflictos actuales relacionados en forma inmediata con los principales procesos y objetivos</i>

económicos y sociales contemplados en el Plan de Desarrollo.” (Proyecto Colectivo Ambiental).

Ecosistema estratégico. *“Aquel que garantiza la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible del país, de manera que se contribuya a promover el desarrollo económico y social, prevenir catástrofes y garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica y cultural.”* (CONPES # 2750 de 1994, El Salto Social para el Desarrollo Humano Sostenible).

Enfoque ecosistémico. *“Una estrategia para el manejo de la tierra, el agua, los recursos vivos y para mantener o restaurar los sistemas naturales, sus funciones y valores de tal manera que se promueva la conservación y el uso sostenible de una forma justa y equitativa, a través de la integración de los factores ecológicos, económicos y sociales dentro de un marco geográfico de finido principalmente por límites ecológicos”* (Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia).

Fauna silvestre. *“Conjunto de animales que no hayan sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático”* (art. 250 CRNR).

Flora silvestre. *“El conjunto de especies e individuos vegetales del territorio nacional que no se han plantado o mejorado por el hombre.”* (art. 199 CRNR).

Humedales. *“Son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.”* (Ley 357 de 1997).

Ordenamiento ambiental *“Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.”* (Ley 99 de 1993, art. 7).

Ordenamiento territorial *“El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Cons-*

titución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.” (Definición Ley 388 de 1997, art. 5).

Parque natural regional

-“Área declarada para conservar el arreglo natural en comunidades y patrones del paisaje reglamentada en razón de conservar los ecosistemas presentes y sus relaciones.” (Manual sobre Lineamientos Generales para el Diseño y Puesta en Marcha del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la CAR).

-“Área natural que contiene uno o varios ecosistemas inalterados o poco alterados por la acción humana, dotada de valores naturales, manifestaciones histórico culturales y características paisajísticas, geológicas o geomorfológicas sobresalientes, que en su conjunto revisten una especial significación a escala regional y por lo tanto debe ser conservada y manejada para el mantenimiento a perpetuidad de sus condiciones naturales, con propósitos de investigación, educación y recreación, para contribuir al desarrollo económico y social de la región.” (Biolombia en Criterios para la Declaratoria de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Regional y Municipal).

Planes de ordenamiento territorial

“Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a. Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- b. Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- c. Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.” (388 de 1997, art. 9).

Reserva de caza

“El área que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo, para fomento de especies cinegéticas en donde puede ser permitida la caza con sujeción a reglamentos especiales.” (art. 255 CRNR).

Reserva de la biósfera

“La reserva de la biósfera es un área natural semi-protegida donde se pueden desarrollar actividades de uso múltiple. Es un área central protegida rodeada de zonas de amortiguación controladas para uso múltiple. Una reserva de este tipo ofrece un punto de vista más humanístico a la conservación de sistemas naturales; en este caso la fauna y a flora, no son consideradas como prioridad no menos importante que los seres humanos. Los seres humanos son considerados como un factor clave y positivo en el mantenimiento de la reserva, en retorno, las gentes aprenden a vivir en armonía entre su ambiente cultural y natural”. (Política de Zonas Costeras).

Reservas naturales de la sociedad civil

“Denomínase reserva natural de la sociedad civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo con reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.

Parágrafo. *Para efectos de este artículo se excluyen las áreas en que se exploten industrialmente recursos maderables, admitiéndose sólo la explotación maderera de uso doméstico y siempre dentro de parámetros de sustentabilidad.”* (Ley 99 de 1993, art. 109).

Sistema de Parques Nacionales Naturales

“Se denomina Sistema de Parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.”(art. 327 CRNR).

Sistema Nacional de Áreas Protegidas

–“Es la organización de una serie de categorías territoriales de conservación de la naturaleza y protección cultural, que permite la construcción y el logro de objetivos comunes desde la autonomía particular, bajo el reconocimiento de diversos modelos de uso de los ecosistemas. Contribuye así a la solución de problemáticas en diferentes escalas y garantiza, en todo caso, la viabilidad de la vida en las regiones.

Los elementos constitutivos del mismo están representados en las áreas protegidas por instancias gubernamentales, por otras figuras de apropiación y manejo territorial que cumplen algunos objetivos y mecanismos de conservación, y por los actores sociales que manejan.” (Política Participación Social en la Conservación).

“El conjunto de las áreas naturales protegidas del país, que han sido integradas en un sistema de planificación y gestión en el cual se comparten objetivos, criterios de manejo y mecanismos de gestión y seguimiento.”(Instituto Alexander von Humboldt, en Colombia Biodiversidad Siglo XXI).

Sistema Departamental de Áreas Naturales Protegidas

“Entendido como el conjunto de las áreas protegidas en sus diferentes categorías de manejo, los procedimientos para su creación, manejo, administración y los principios bajo los cuales deben realizarse las actividades de ecoturismo, educación ambiental, investigación científica”. (CARDER).

Sistema Distrital de Áreas Protegidas

“El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital (SAP), es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.”(Decreto 619 de 2000, art. 13).

Sitios Ramsar

“Aquellos humedales que en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 357 de 1997 han sido designados, mediante decreto del Gobierno Nacional, como idóneos para ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional, basando su selección en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos.”(Decreto 1100 de 2003).

Suelo de protección

“Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.”(Ley 388 de 1997, art. 35).

Territorio fáunico

“El que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición.” (art. 253 CRNR).

ANEXO 3

CIRCULAR INFORMATIVA

Dirigida a: Directores generales de corporaciones autónomas regionales y/o de desarrollo sostenible, departamentos administrativos del medio ambiente y unidad administrativa especial del sistema de parques nacionales naturales

De: Rosangela Calle Vásquez
Jefe de la oficina jurídica

Asunto: Códigos para la inscripción en oficinas de registro

Estimado Director General:

Este Ministerio tiene el gusto de anunciarles la expedición de la Resolución No. 2708 del 27 de agosto de 2001 de la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de la cual, esa entidad modificó algunos códigos y adoptó otros para los actos o negocios jurídicos objeto de inscripción en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país y dictó otras disposiciones, objeto de la Resolución No. 1695 del 31 de mayo de 2001.

A solicitud de este Ministerio, la Superintendencia de Notariado y Registro aceptó incluir en dicha disposición los códigos No. 0345 y No. 0823, que corresponden a las siguientes denominaciones:

«0345.- Afectación por causa de categorías ambientales»

«0823.- Cancelación afectación por causa de categorías ambientales»

Paralelamente, la Superintendencia de Notariado y Registro diseñó un instructivo para que los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos del país cuenten con un glosario, que recoge las definiciones correspondientes a cada uno de los códigos.

En dicho documento se incluyó la siguiente definición en relación con el código 0345:

“ 0345.- Afectación por causa de categorías ambientales

Bajo esta denominación genérica, están comprendidas las afectaciones causadas a los predios en razón de:

1. Las áreas reservadas por las autoridades ambientales a nivel nacional o regional (Inderena, Ministerio del Medio Ambiente¹⁶⁵ y corporaciones autónomas regionales¹⁶⁶ y/o de desarrollo sostenible), y a nivel local, por las entidades territoriales (grandes centros urbanos, distritos y municipios¹⁶⁷), cuya finalidad es la de conservar, proteger, manejar o utilizar sosteniblemente los recursos naturales renovables.

¹⁶⁵ Art. 5 num. 18 Ley 99/93.

¹⁶⁶ Art. 31 num. 16 Ley 99/93.

¹⁶⁷ Arts. 65 y 66 Ley 99/93.

Entre otras, encontramos: las áreas de reserva forestal¹⁶⁸ (protectora, productora, protectora - productora); las áreas de manejo especial¹⁶⁹; distritos de manejo integrado¹⁷⁰, áreas de recreación, distritos de conservación de suelos¹⁷¹, áreas del Sistema de Parques Nacionales¹⁷² (parque nacional¹⁷³, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque); las reservas forestales y los parques regionales; territorios faúnicos¹⁷⁴, reserva de caza¹⁷⁵, cotos de caza¹⁷⁶ y otras áreas resultado del cumplimiento de compromisos bajo instrumentos internacionales: reservas de la biosfera, humedal de importancia internacional Ramsar¹⁷⁷, etc.

Macrofitas, humedal de La Conejera



También deben considerarse, los bienes determinados como inalienables e imprescriptibles del Estado listados en el art. 83 del Decreto Ley 2811/74.

2. Las afectaciones que los propietarios privados o los entes con competencia para ello impongan sobre los inmuebles de propiedad privada, para los fines de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables existentes en los mismos, como: las reservas naturales de la sociedad civil¹⁷⁸, las servidumbres para el uso de recursos naturales renovables¹⁷⁹ y las servidumbres ecológicas.”

La finalidad de dichos códigos, está referida a que la autoridad ambiental pueda hacer uso de ellos en los casos en que las normas vigentes, entre ellas, las de creación o declaratoria de dichas figuras ambientales, ordenen o requieran para los efectos de su publicidad ante terceros, la inscripción de la afectación causada a los inmuebles en los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes, ante las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de jurisdicción en el área de ubicación de dichos predios.

También estará al servicio de los particulares, cuando como en los casos de las reservas naturales de la sociedad civil, los propietarios de los inmuebles deseen inscribir la afectación que han impuesto a través de esa figura, sobre el todo o parte de su predio.

Se llama la atención, sobre las previsiones del artículo 37 de la Ley 9a. de 1989, en relación con la afectación por causa de obra pública o de protección ambiental, la inscripción de la misma en el folio de matrícula inmobiliaria y otras regulaciones sobre la materia, entendiendo por afectación, toda restricción impuesta por una entidad que limi-

¹⁶⁸ Arts. 202 y s.s. Decreto Ley 2811/74.

¹⁶⁹ Arts. 308 y s.s. Decreto Ley 2811/74.

¹⁷⁰ Art. 310 Decreto Ley 2811/74 y Dec. No. 1974/89.

¹⁷¹ Art. 324 y s.s. Decreto Ley 2811/74

¹⁷² Arts. 327 y s.s. Decreto Ley 2811/74 y Dec. No. 622/77.

¹⁷³ Arts. 13 y 14 Ley 2a. de 1959, Decreto Ley 2811/74 y Dec. 622/77.

¹⁷⁴ Art. 253 Decreto Ley 2811/74 y Dec. No. 1608/78.

¹⁷⁵ Art. 255 Decreto Ley 2811/74 y Dec. No. 1608/78.

¹⁷⁶ Art. 256 Decreto Ley 2811/74 y Dec. No. 1608/78.

¹⁷⁷ Ley 357/97.

¹⁷⁸ Arts. 109 y 110 Ley 99/93.

¹⁷⁹ Art. 67 y s.s. Decreto Ley 2811/74.

te o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción o de funcionamiento, por estas causas; y los artículos 48 y 49 de la Ley 388/97 y su decreto reglamentario No. 151/98, sobre la compensación por tratamientos de conservación, ya que dichos regímenes operan exclusivamente para las afectaciones que se impongan a predios urbanos, por lo tanto no opera sobre predios rurales.

Cordial saludo,

ROSÁNGELA CALLE VÁSQUEZ

Proyectó: Zamira Lozano.

BIBLIOGRAFÍA



Laguna PNN Chingaza

Amaya Navas, Oscar Darío. *La Constitución Ecológica de Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

Ange Jaramillo, Cristal del Mar y Castaño-Urbe, Carlos. *Manual sobre los Lineamientos Generales para el diseño y puesta en marcha del Sistema Regional de Áreas Protegidas de la CAR*, Ediciones Universidad Central, Bogotá, 2002.

Arteaga Carvajal Jaime. *De los Bienes y su Dominio*. Ediciones Rosaristas, primera edición, Bogotá, 1994.

Asocars-CVC, Ponce de León, Eugenia. *Gestión Ambiental Urbana e Institucionalidad Ambiental Urbana en Colombia*, Bogotá, 2003. (Sin publicar).

Atmetla Cruz, Agustín. *Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*, Combos, Editorial Heliconia, Costa Rica, 1995.

Atmetlla Cruz, Agustín y Chávez, Silvia. *Manual de Servidumbres Ecológicas*, CEDARENA, Combos, Editorial Leonel Umaña, San José de Costa Rica, 1997.

Bacmeister, Alejandra; Gutiérrez Lacayo, Martín, y Montesinos, José Antonio. *Manual de Introducción a las Servidumbres Ecológicas en México*, Pronatura, México, 1998.

Betancor Rodríguez, Andrés. *Instituciones de Derecho Ambiental*, editorial La Ley, Madrid, 2001.

Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*, Temis, Bogotá, 1992.

Biocolombia. *Criterios para la Declaratoria de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Regional y Municipal*, Bogotá, 1997, (fotocopia, sin publicar).

Biocolombia. *Diseño de Estrategias, Mecanismos e Instrumentos requeridos para la puesta en Marcha del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, Bogotá, 2000, (fotocopia sin publicar).

CARDER. *Sistema Departamental de Áreas Naturales Protegidas de Risaralda -Por una mejor Calidad de Vida-* CD.

Colchester, Marcus y Lohmann, Larry. *La lucha por la Tierra y la destrucción de las selvas*, Edición en Español: Instituto del Tercer Mundo, Uruguay, 1994.

Chacón M., Carlos y Castro, Rolando Editores. *Conservación de Tierras Privadas en América Central -Utilizando Herramientas Legales Voluntarias-*, CEDARENA, Costa Rica, 1998.

Davis, T.J.; Blasco, D.; Carbonell, M. *Manual de la Convención Ramsar*, Oficina de la Convención Ramsar, publicado por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales -Ministerio del Medio Ambiente de España, 1996.

Fandino Lozano, Martha. *Propuesta de un sistema de categorías de áreas de conservación para Colombia*. Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Bogotá, (sin publicar), 2000.

FAO-PNUMA, De la Maza, Carmen Luz. *Manejo de Reservas de la Biosfera en América Latina*. Chile, 1994.

Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza –WWF- Colombia, Ponce de León, Eugenia. *Humedales - Designación de Sitios Ramsar en Territorios de Grupos Étnicos en Colombia - WWF-Colombia*, Cali, 2004.

García de Enterría Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, 1989.

Hernandez M., Pedro Alfonso. *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*, Legis, Bogotá, 1999.

Hinestrosa, Fernando. *La Prescripción Extintiva*, 1 edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.

IDEAM. Páramos y Ecosistemas Alto Andinos de Colombia en Condición de HotSpot & Global Climatic Tensor, IDEAM, Ministerio del Medio Ambiente y PNUD, Bogotá, 2002.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, *Colombia Biodiversidad Siglo XXI*, Instituto Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente y DNP, Bogotá, 1998.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, DNP, WWf, RRSC, UAESPNN. *Incentivos para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad*, Editado Hernández Sara, Instituto Humboldt, Bogotá, 2000.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Pardo Fajardo, María del Pilar. *Biodiversidad, Análisis Normativo y de Competencias para Colombia*, Legis Editores S.A., Bogotá, 1999.

Jimenez Rojas, Arturo. *El comanejo de áreas protegidas en Latinoamérica” - Aproximación al marco conceptual y algunas experiencias* -Red de Reservas de la Sociedad Civil y WWF, Cali, 2003.

Loperena Rota, Demetrio. *Los Principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1998.

Ministerio del Medio Ambiente y Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Política Ambiental. *Salto Social hacia el Desarrollo Humano Sostenible - Documento CONPES-2750 de 1994*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, 1995.

Ministerio del Medio Ambiente, *Políticas Ambientales de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1999.

Ministerio del Medio Ambiente. *Proyecto Colectivo Ambiental*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, 2000.

Ministerio del Medio Ambiente -ICFES. *Seminario de Ordenamiento Territorial (Memorias)*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2000.

Ministerio del Medio Ambiente. *Sistemas de Gestión Ambiental Municipal - SIGAM, Modelo, Guía Administrativa y Estrategias de Capacitación, Seguimiento, Control y Monitoreo*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, 2002.

Ministerio del Medio Ambiente. *Una Aproximación al Estado de la Gestión Ambiental de las Ciudades en Colombia*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, 2002.

Ministerio del Medio Ambiente. *Sistema de Gestión Ambiental Municipal, Política de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras*, CD, Bogotá, 2002.

Ministerio del Medio Ambiente. *Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, 2002.

Parejo, Luciano; Jimenez-Blanco, A.; Alvarez Ortega, L. *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. II, Editorial Ariel, 5 edición, Barcelona, 1998.

Peña Quiñones, Ernesto. *El Derecho de Bienes*, Ediciones Wilches, 1 edición, Bogotá, 1995.

Ponce de León Chaux, Eugenia. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Tomo I, Varios autores, artículo: *Régimen Constitucional del Derecho de Propiedad*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999.

Ponce de León, Eugenia. *Las Servidumbres Ecológicas en la Legislación Colombiana*, Natura -The Nature Conservancy, Bogotá, 2001.

Ponce de León Chaux, Eugenia. *Lecturas sobre Derechos del Medio Ambiente*, Tomo III, varios autores, artículo: *“Marco Legal de las Áreas de Manejo Especial y otras Áreas Protegidas en la Legislación Nacional”*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

Presidencia de la República. *Cambio para Construir la Paz: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994*, DNP, Bogotá, 1999.

Rodríguez Becerra, Manuel. *La Reforma Ambiental en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.

Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo*, 6 edición, Temis, Bogotá, 1990.

Rodríguez, Libardo. *Nueva Estructura del Poder Público en Colombia*, 5 edición, Temis, Bogotá, 1994.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Acto Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

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

Sierra Porto, Humberto A. *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

Stephen A. Mack J.D., “*Conservación de Tierras Privadas en Centroamérica - Iniciativa Centroamericana de Servidumbres ecológicas*”; CEDARENA, San José de Costa Rica, 1998.

Unidad de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, *Diagnóstico Regional y Estrategias de Desarrollo de las Áreas Protegidas de América Latina*, Impresión OP Gráficas, Colombia, 1998.

Unidad de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente, UICN, FAO, CMAP. *Memorias del Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas*, OP Gráficas, Bogotá, 1998.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente. *Política de Participación Social en la Conservación*, Litocamargo LTDA, Bogotá, 2001.

Unión Mundial para la Naturaleza –UICN-. *Parques y Progreso –Áreas Protegidas y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe-*, Valerie Barzetti editora, UICN y BID, Washington, 1993.

UICN-PNUMA, Mackinnon, John y Kathy; Child, Graham y Thorsell, Jim, compiladores. *Manejo de Áreas Protegidas en los Trópicos*, traducido y editado por Biocenosis, México, 1990.

Uribe Botero, Eduardo. *Gestión Ambiental Nacional y Urbana*, FESCOL, FES, FEN y Fundación Alejandro Angel Escobar, Bogotá, 1998.

Valencia Zea, Arturo y Ortiz, Alvaro. *Derecho Civil Tomo II -Derechos Reales-*, 10 edición, Temis, Bogotá, 2001.

Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo. *Bienes*, Tercera Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1989.

Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo*, 10 edición, Temis, Bogotá, 1994. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales,