



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



*Para 119
Paramilla*

Bogotá, D.C.
DIG

- 5 SET. 2008

007598

Doctora
DIANA MARCELA ZAPATA PEREZ
Directora de Licencias Permisos y Trámites Ambientales
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Calle 37 No 8-40 Piso 1
Ciudad

Referencia: Solicitud DAA URRRA Oficio 2400-E2-68386

Respetada doctora Zapata

Acusamos recibo del oficio 2400-E2-68386 del 11 de Julio de 2008, mediante el cual remite para evaluación y concepto de esta dependencia, copia de la comunicación presentada por la Empresa URRRA S.A. E.S.P., en el cual dicha organización solicita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un pronunciamiento sobre la exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado " Control de inundaciones y generación de energía proyecto Sinú "

Para absolver su consulta se desarrolla a continuación el siguiente concepto:

1. Inviabilidad Jurídica de Proyectos de Infraestructura al Interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

En el año de 1959, el Congreso de la República expidió la Ley 2ª, mediante la cual se establecen Zonas de Reserva Forestal y Bosques de Interés Nacional para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. En el marco de dicha ley, se crearon siete reservas forestales nacionales y el artículo 13 declaró como Parques Nacionales Naturales, las zonas que el gobierno nacional, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimitara y reservara de manera especial, en las distintas zonas del país y en sus diversos pisos térmicos, con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales. Atendiendo a este objeto, la norma establece la prohibición perentoria de adjudicar baldíos en su interior, comprar y vender tierras, cazar, pescar y desarrollar toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta del turismo o de aquellas que el gobierno considere convenientes para la conservación o embellecimiento del área¹.

¹Ley 2 de 1959, artículo 13.

*Mano de
1050908
143*



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



118

Sobre estas prohibiciones se ha pronunciado recientemente la Corte Constitucional², señalando que la finalidad de esta norma es preservar las áreas en cuestión frente a los distintos actos materiales o jurídicos del hombre que puedan generar una amenaza a sus riquezas naturales, "Por eso, se prohíben comportamientos como la caza, la pesca y la actividad ganadera, agrícola o industrial, al tiempo que se impide la adjudicación de baldíos y las ventas de tierras"³.

Igualmente, el artículo 14 declara que las zonas que se establezcan como Parques Nacionales Naturales, son de utilidad pública. Esta disposición legal guarda total coherencia con lo dispuesto años después por el artículo 2 de la Ley 23 de 1973⁴, que define el mejoramiento y la conservación del medio ambiente como actividades de utilidad pública en las que deberán participar el Estado y los particulares e implica la existencia allí de un interés nacional que trasciende los intereses locales y particulares.

La ley 2ª estableció los principios básicos para la creación de estos Parques Nacionales. Con fundamento en ellos en el año 1960, por decreto presidencial, se declaró el primer Parque Nacional Cueva de los Guácharos, ubicado en el municipio de Acevedo, departamento del Huila.

El decreto ley 2811 de 1974, por el cual se adopta el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, creó el Sistema de Parques Nacionales Naturales dentro de las áreas de manejo especial, que se delimitan para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales⁵. Es así como el artículo 327 establece que el Sistema de Parques Nacionales es el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que se reserva y declara⁶, en beneficio de los habitantes de la Nación, debido a sus características naturales, culturales e históricas. Este sistema está conformado en la actualidad por 53 áreas declaradas según las distintas categorías que establece el artículo 329 del Código de los Recursos Naturales.

² Corte Constitucional. Sentencia C -189 del 15 de marzo de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³ *Ibidem*

⁴ Esta ley, entre otras disposiciones faculta extraordinariamente al Gobierno Nacional para la expedición del Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.

⁵ Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 308.

⁶ Las áreas del Sistema de Parques Nacionales se reservan y declaran bajo las categorías que se señalan en el artículo 329 del Código de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, a saber: Parque Nacional Natural, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Fauna, Santuario de Flora y Vía Parque.

144



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



112

Igualmente el decreto ley en mención define las finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales⁷, las cuales se pueden resumir la siguiente manera:

1. Conservar valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas
2. Perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción
3. Proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad

Atendiendo precisamente al régimen especial al que debe someterse este sistema, así como a las ambiciosas finalidades que debe cumplir, el Decreto Ley 2811 de 1974 fijó unas prohibiciones muy estrictas, complementarias a las señaladas ya en la Ley 2 de 1959 para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Las prohibiciones están dirigidas a la introducción y trasplante de especies animales o vegetales exóticas, el vertimiento, introducción, distribución, uso y abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos, la utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada y las demás que se definan por la ley o los reglamentos⁸.

⁷ Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 328.

- a) *Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para dárles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;*
- b) *La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para:*
 1. *Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental.*
 2. *Mantener la diversidad biológica.*
 3. *Asegurar la estabilidad ecológica, y*
- c) *La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.*

⁸ *Ibidem*, artículo 336.

145

En quinto lugar ocupa la **economía** con un **27%**. Sin embargo al hacer la encuesta, muchos individuos no vieron claramente la opción de aportar un comentario relacionado a la parte económica, sino, que se enfocaron más a la parte alimenticia y luego a las comodidades que se obtendrían al disponer de un restaurante en el último piso del edificio. Pero si tenemos en cuenta datos como por ejemplo, que el 48% de la población trae almuerzo, casi en su totalidad lo hace por economía y calidad. También debemos tener en cuenta la situación que atraviesa el país hace muchos años y las inmensas diferencias salariales que existen. Además obviamente del poder adquisitivo de nuestra moneda, o más bien, del NO poder adquisitivo.

Por lo tanto, debemos hacer un análisis minucioso, y buscar mecanismos para subsidiar en algún porcentaje, en especial, a los menos afortunados salarialmente. Con base en esto podría afirmar que en un **90%** se busca **economía**. Por otro lado al tocar este tema, la mayoría espera o tiene la esperanza que se les va a brindar algún tipo de **crédito o subsidio**, como lo hacen muchas empresas.

En sexto lugar está el **tiempo** con un **36%**. Como lo mencionamos en el análisis de las personas que "piden" el almuerzo, el acelerar de hoy día, hace que nuestras costumbres alimenticias cambien. Costumbres que para nosotros son de gran importancia aún, y por esto todavía se conserva por lo menos, la hora de la cena donde la familia se reúne, conversan, y en general es un momento "sagrado", que contribuye a la unión familiar. Sin embargo durante el día esta situación es menos probable que se dé, justamente debido al ritmo de trabajo, a las distancias y el tráfico entre otras. Por este ritmo tan rápido que se lleva, es una enorme necesidad, de disponer de métodos y sitios que agilicen el servicio de almuerzo, por lo tanto es muy llamativo la idea de contar con un restaurante dentro del edificio de trabajo.

En séptimo lugar tenemos el **cambio de ambiente** con un **33%**. Es importante para fluir con mayor eficacia en el trabajo, despejar la mente por unos minutos, concentrarse en "almorzar" con tranquilidad, cambiar de tema charlando y **compartiendo con los compañeros**, necesidad que se muestra con un **31%** ocupando el octavo lugar. Son dos aspectos que van relacionados y que afectan directamente en la calidad del trabajo. Hoy se habla mucho sobre la influencia que tiene directamente la emoción sobre la eficacia en el trabajo, estudio y otros, como lo menciona Karl Sagan en su libro "Los dragones del Edén" o en el muy conocido libro "La inteligencia Emocional". En cuanto a este tema hay muchos libros, de autores serios que han investigado profundamente las relaciones que existen entre lo emocional y los diferentes aspectos del comportamiento humano.

De manera complementaria y con miras a alcanzar las finalidades para las cuales se crea el Sistema y se declaran las áreas que lo conforman, no sólo se definió un régimen de prohibiciones sino que se señalaron de manera taxativa las actividades permitidas en las mismas y que son las siguientes: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control⁹.

Por su parte, el gobierno nacional reglamentó las disposiciones contenidas en el Decreto ley 2811 de 1974 y expidió para el efecto el Decreto 622 de 1977. Esta norma, complementa el régimen de prohibiciones, definiendo por vía reglamentaria actividades adicionales cuya realización estaría prohibida dentro de las áreas del Sistema, por considerar que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas¹⁰.

Es así como el artículo 30 del decreto 622 de 1977 señala:

"Artículo 30: Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia La alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.
2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.
3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.
4. **Talar, socalar, entresacar o efectuar rocerías.**
5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de homillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre.
6. **Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el INDERENA por razones de orden técnico o científico.**
7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.
8. **Toda actividad que el INDERENA determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.**
9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo la caza con fines científicos.

⁹ *Ibidem*, artículo 332.

¹⁰ Decreto 622 de 1977, artículos 30 y 31

10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el INDERENA, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el INDERENA permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.
11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el INDERENA lo autorice para investigaciones y estudios especiales.
12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie.
13. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas.
14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.
15. Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes.
16. Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones. “ (resaltado fuera de texto)

Por su parte el artículo 5 del Decreto 622 de 1977 estableció la necesidad de subdividir con fines de manejo, las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales, para su adecuada administración y para cumplir con los objetivos para los cuales fueron declarados. Las zonas definidas por el decreto en mención son las siguientes: Zona primitiva, zona intangible, zona de recuperación natural, zona histórica cultural, zona de recreación general exterior y zona de alta densidad de uso¹¹. Esta zonificación hace parte del Plan de Manejo¹² del área, que se define como la “guía técnica para el desarrollo, interpretación, conservación, protección, uso y para el manejo en general, de cada una de las áreas que integran el Sistema de Parques Naturales”¹³

En este sentido, el artículo 19 del decreto 622 de 1977 estableció la exigencia de que los programas de desarrollo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sólo podrán proyectarse para su ejecución, de acuerdo con lo previsto en el plan de manejo y en la zonificación correspondiente.

No obstante lo anterior, el decreto 622 de 1977 reconocía la posibilidad de realizar cuando fuera imprescindible, obras de interés público dentro de las áreas del Sistema de Parques, el artículo 20 del citado decreto reglamentario, señalaba que las mismas deberían estar precedidas del requisito ambiental definido por el

¹¹ Decreto 622 de 1977, artículo 5.

¹² El decreto 622 de 1977 se refería al plan maestro, lo que fue modificado por el Decreto ley 216 de 2003, utilizando la expresión “Plan de Manejo”

¹³ Decreto 622 de 1977, artículo 5, numeral 9.

artículo 28 del Decreto Ley 2811 de 1974, es decir, los estudios ecológicos y ambientales necesarios para que el Inderena¹⁴, en su momento, determinara la viabilidad de la obra.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, el artículo 28 del Decreto Ley 2811 de 1974 fue derogado expresamente y en su lugar se estableció en los artículos 49 y siguientes el régimen de licencias ambientales. Esta derogatoria expresa del artículo 28 del decreto ley 2811 conlleva el decaimiento del artículo 20 del decreto 622 de 1977, por ser precisamente la norma derogada el sustento para el artículo en comento.

El nuevo régimen de licencias ambientales, expresamente señala que requerirán licencia ambiental, cuya competencia para su estudio corresponde de manera exclusiva al Ministerio del Medio Ambiente, los proyectos que afecten el sistema de parques nacionales naturales. Posteriormente, por vía reglamentaria se definió que se entenderá que un proyecto afecta las áreas del Sistema de Parques Nacionales cuando se realice en su interior o en su zona amortiguadora previamente delimitada¹⁵.

En este sentido, queda claro que cualquier proyecto que se pretenda realizar al interior de estas áreas, deberá contar con el trámite para la obtención de una licencia ambiental. Sin embargo, es preciso aclarar que este tipo de proyectos en ningún caso pueden contemplar actividades prohibidas dentro de las áreas, pues la licencia ambiental no podría amparar la violación del régimen de prohibiciones y por lo tanto la licencia ambiental podrá exigirse sólo para el desarrollo de actividades permitidas dentro de las áreas. Es preciso señalar que incluso, aquellas actividades permitidas, sólo podrán ser realizadas siempre y cuando no causen alteraciones significativas al ambiente natural, tal como lo establece el artículo 23 del Decreto 622 de 1977.

No obstante lo anterior, el análisis jurídico de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el Sistema de Parques Nacionales, debe ser interpretado a la luz de la Constitución Política de 1991, que además de establecer derechos, deberes y obligaciones del Estado y los particulares en relación con la conservación del medio ambiente, también fija deberes específicos relacionados

¹⁴ De acuerdo a lo previsto por el Decreto 133 de 1976, el INDERENA, era la entidad competente para el manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales. En la actualidad, en virtud de lo previsto por el Decreto ley 216 de 2003, la administración y manejo del sistema le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

¹⁵ Decreto 1220 de 2005, artículo 8, modificado por el Decreto 500 de 2006.

con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica¹⁶, así como disposiciones especiales para el Sistema de Parques Nacionales¹⁷.

El artículo 79 constitucional establece el derecho de todas las persona a gozar de un ambiente sano, así como el derecho de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Adicionalmente el inciso segundo del artículo en mención, consagra de manera general el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera especial de conservar las áreas de especial importancia ecológica, lo que trae consigo consecuencias jurídicas distintas para uno y otro caso¹⁸, de acuerdo con el pronunciamiento hecho por la Corte Constitucional en este sentido¹⁹.

Respecto de deber general la Corte en la sentencia citada ha manifestado que *"la protección del medio ambiente obliga al Estado a adoptar las medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente"*²⁰. Por su parte, en lo que tiene que ver con deber específico de conservar las áreas de especial importancia ecológica, la Corte ha señalado que *"el mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas. Estos no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad. De ahí que únicamente sean admisibles usos compatibles con la conservación y esté proscrita su explotación."*²¹

Resulta imprescindible entonces, que las áreas de especial importancia ecológica, estén sometidas a un régimen de protección más estricto que el aplicable al resto del territorio nacional, con las consecuencias normativas definidas por la Corte²², es decir, *"(i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el*

¹⁶ Constitución Política. Artículo 79

¹⁷ *Ibidem*, artículo 63

¹⁸ Ponce de León, Eugenia. *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá. 2005*

¹⁹ Corte Constitucional. *Sentencia T -666 del 15 de agosto de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett*

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibidem*

²² Ponce de León, Eugenia. *Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá. 2005*



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



112

derecho a disfrutar -pasivamente- de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe."²³

Aunque el concepto de área de especial importancia ecológica no tiene una definición o desarrollo legal en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional en varias sentencias²⁴ ha llenado de contenido el concepto, reconociendo que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales son áreas de especial importancia ecológica y por lo tanto están sujetas a las consecuencias jurídicas que ello implica y exigen del Estado el deber especial de conservarlas, no buscando un desarrollo sostenible sino la preservación de los ecosistemas y su intangibilidad, definiendo en su interior usos compatibles con la conservación y partiendo de la prohibición de explotación.

Afianzando el compromiso constitucional con la conservación de estas áreas, el artículo 63 de la Carta dispone que los Parques Naturales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables²⁵. Estas características sin duda van dirigidas a la protección de bienes y áreas estratégicas para el Estado que exigen la aplicación estricta de las consecuencias jurídicas que se derivan de las tres calidades mencionadas. La Corte Constitucional ha manifestado que esta protección respecto de los parques naturales, debe interpretarse "en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste. El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las

²³ *Ibidem*

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 649 del 3 de diciembre de 1997. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional. Sentencia C- 339 del 7 de mayo de 2002. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-566 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero: "

- a) *Inalienables: significa que no pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.*
- b) *Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.*

Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares que, aplicándose el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados".

150



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.”²⁶

Esta posición ha sido reiterada por la Corte Constitucional en pronunciamientos recientes²⁷ y nos lleva a concluir claramente la imposibilidad constitucional de desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales proyectos distintos a las actividades de conservación y demás actividades permitidas que van dirigidas al cumplimiento de las finalidades que le son propias, pues de lo contrario, se estaría cambiando, por la administración, incluso a través de la figura de la licencia ambiental, la destinación y los fines de un área, que cómo ha dicho la Corte, debe mantenerse incólume e intangible, afecta a las finalidades que le son propias y que solamente admite usos compatibles con la conservación, estando prohibida su explotación.

De lo anterior, se derivan las siguientes conclusiones²⁸:

1. Existe el deber específico del Estado de conservar las áreas de especial importancia, entre las cuales está el Sistema de Parques Nacionales, donde únicamente son admisibles usos compatibles con la conservación y está proscrita su explotación.
2. Es clara la obligación de preservar ciertos ecosistemas (las áreas de especial importancia ecológica), cuya intangibilidad se debe procurar, propendiendo porque su integridad no se menoscabe.
3. “La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto de los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 649 del 3 de diciembre de 1997. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 189 del 15 de marzo de 2002. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

²⁸ Ver la publicación: Ponce de León, Eugenia y otro. Bases técnicas y legales para la implementación de la política de participación social en la conservación. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá. 2005



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



110

- su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración habilitada por éste.”²⁹
4. “La voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias.”³⁰
 5. “por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.”³¹
 6. Cualquier proyecto que pueda afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incluso aquel que se pretenda realizar al interior de estas áreas, deberá adelantar el trámite para la obtención de una licencia ambiental. Este tipo de proyectos no podrán contemplar actividades prohibidas dentro de las áreas, pues la licencia ambiental no podría amparar la violación del régimen de prohibiciones y por lo tanto la licencia ambiental podrá exigirse sólo para el desarrollo de actividades permitidas dentro de las áreas, las cuales incluso, sólo pueden realizarse siempre y cuando no sean causa de alteración significativa del ambiente natural.
 7. La administración no puede contrariar por acto administrativo (resolución de licencia ambiental), una norma superior que contempla las prohibiciones, cómo el código de recursos naturales renovables y del ambiente y el decreto 622 de 1977 y mucho menos la protección de inalienable, imprescriptible e inembargable derivada directamente de la Constitución Política, con sus consecuencias normativas, ni tampoco la calificación constitucional de áreas de especial importancia ecológica hecha a los parques por la jurisprudencia constitucional y las consecuencias de interpretación que se derivan de ello, las cuales vinculan tanto al legislador como a la administración.
 8. La imposibilidad constitucional de otorgar licencias ambientales para proyectos, obras o actividades que pretendan realizarse dentro de las áreas del sistema de parques, que comprometan la intangibilidad de las áreas, contemplen usos distintos a los de conservación y por lo tanto no se dirijan al cumplimiento de las finalidades previstas y cambien la destinación de las áreas.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-649 del 3 de diciembre de 1997. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

³⁰ *Ibidem*

³¹ *Ibidem*

152



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



109

2. La Creación del Parque Nacional Paramillo

El Parque Nacional Natural Paramillo es una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, creada por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, a través del Acuerdo No. 24 del 2 de Marzo de 1977, acto administrativo aprobado por el Ministerio de Agricultura mediante la Resolución No 163 de 1977.

Estos actos administrativos delimitan el perímetro del Parque Nacional Natural Paramillo y definen el régimen de administración del área; sin embargo los párrafos de los artículos segundos del Acuerdo No 24 del 2 de Marzo de 1977 y la Resolución No 163 de 1977 excluyen del régimen, las zonas que en el futuro serán inundadas por los embalses previstos para el desarrollo hidroeléctrico del Sinú.

La adopción de esta medida, es manifiestamente contraria al régimen de administración contemplado en el decreto 622 de 1977, pues genera la posibilidad de ejecutar proyectos que derivan en la consumación de actos y acciones en detrimento de una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con lo cual se contraviene el Decreto Ley 216 de 2003, el Código Nacional de los Recursos Naturales y la Constitución Política Nacional.

En efecto la vigencia de esta disposición (*Parágrafo de los artículos segundos del Acuerdo No 24 del 2 de Marzo de 1977 y la Resolución No 163 de 1977*) debe ser examinada frente al nuevo régimen incorporado en la Constitución Política de 1991.

Se señaló previamente el marcado sentido conservacionista de la Constitución; en el mismo sentido la Corte Constitucional ha sido clara al señalar los alcances del artículo 63 ya mencionado.

Bajo esta consideración es evidente que los párrafos de los artículos segundos del Acuerdo No 24 y la Resolución 163 de 1977, son manifiestamente contrarios al contenido material y al espíritu de la Constitución, situación que conmina a las autoridades administrativas a inaplicar esta disposición.

Esta medida tiene fundamento en el artículo 9 de la Ley 153 de 1887³² y a su vez ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, entre los cuales se resalta la Sentencia C-155 de 1999, con ponencia del

³² Ley 153 de 1887. "La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente."

153



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



108

Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa que establece:

“ Así pues, en principio, las normas jurídicas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución, salvo que resulten notoriamente contrarias a sus principios, circunstancia que implica que ellas desaparezcan del universo jurídico. Cabe preguntarse si este tipo de derogación es de los que la doctrina califica de “tácita o sobreentendida”, a lo cual habrá de responderse que en efecto lo es. Por lo cual la norma manifiestamente contraria a la Constitución debe entenderse derogada, sin necesidad de pronunciamiento alguno sobre su retiro del ordenamiento, ni sobre su inconstitucionalidad.

La derogación tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, es, además, un principio de interpretación legal avalado por la centenaria norma contenida en el artículo 9° de la Ley 153 de 1887, que reza así:

“La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente.” (subraya la Corte)

No obstante, la Corte resalta que la contradicción determinante de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, debe ser una manifiesta incompatibilidad entre el contenido material o el espíritu de la nueva norma superior y la antigua norma de menor rango.

Esta circunstancia de manifiesta incompatibilidad, eximiría a la Corte de la obligación de pronunciarse sobre la disposición así derogada, teniendo en cuenta que constantemente esta Corporación ha rehusado conocer demandas que versan sobre leyes o decretos que al momento de la decisión no tienen efectividad por haber sido derogados, salvo que aún continúen produciendo efectos jurídicos. ”

Así las cosas y al existir una manifiesta incompatibilidad entre las disposiciones recogidas en los parágrafos de los artículos segundos del Acuerdo No 24, la Resolución 163 de 1977 y el artículo 63 de la Constitución Política Nacional (cuyo alcance definido por la Corte Constitucional en su Sentencia C-649/97), observamos que han perdido su vigencia y en consecuencia la administración bajo ninguna circunstancia puede darles aplicación.

3. Cambios en la estructura actual.

Comendidamente solicito que nos informe la naturaleza y los efectos que se derivan de la instalación de obras de realce en la gola del rebosadero actual y la ocupación de terrenos ubicados en la franja de seguridad del embalse.

154



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Dirección General



107

Para la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales es de suma importancia conocer las implicaciones de estas medidas y los impactos en el medio natural y en las comunidades, dada su condición de ente institucional en la zona y su interacción con aquellos que habitan en las áreas circundantes.

Cordialmente,


JULIA MIRANDA LONDOÑO
Directora General

Proyectó: Juan Carlos García S.
Revisó: Juan M. Sabogal S. – Coordinador Grupo Jurídico
proyección Constanza A. Acosta.

155