



**PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA**

**DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL SISTEMA DE CATEGORIAS DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS – SINAP**

Constanza Atuesta Cepeda
Hernán Yecid Barbosa Camargo
V. 30-11-2022





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Tabla de contenido

(por elaborar)

Introducción

(por escribir)

Las áreas protegidas y los sistemas que los conforman como estrategia para conservar la biodiversidad, surgen en el marco de los acuerdos internacionales ambientales, particularmente el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), en el cual respetando la soberanía de los estados, se asumen unos principios básicos comunes que permitan orientar la acción internacional y realizar el seguimiento al cumplimiento de metas globales.

La ley 165 de 1994, con la cual se aprueba el mencionado convenio, define un área protegida como *“un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.”* Esta definición orienta el establecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia.

Uno de los elementos de esta definición es la designación. En el contexto colombiano, la designación de un área protegida hace referencia tanto a su declaración, si se trata de acto público en cabeza de autoridades públicas en el marco de sus competencias legales, como a su destinación voluntaria, que en nuestro caso aplica para las áreas protegidas privadas. Para el caso de las autoridades públicas, la declaración de áreas protegidas es una función y competencia atribuida legalmente, a partir de categorías de manejo específicas.

El uso de distintas categorías de manejo para la designación de áreas protegidas es una práctica global. Es así como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como organización de apoyo técnico al Convenio de Diversidad Biológica (CDB) creada desde 1948, define una categoría de manejo como un *“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, 2008)



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

En nuestro ordenamiento jurídico una categoría de manejo está definida como una *“Unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos”*. (Dec 1076/15)

La UICN, ha venido construyendo y por mandato del CDB y actualizando un sistema de categorías, que ha servido como referente internacional para facilitar el seguimiento global al cumplimiento de las metas internacionales en materia de áreas protegidas. A partir de este sistema de categorización y en conjunto con ONU Medio Ambiente (UNEP) se ha consolidado la base de datos global sobre áreas protegidas conocida por sus siglas en inglés como WDPA, administrada por el Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial de ONU Medio Ambiente (PNUMA-WCMC). Antes de revisar el sistema de categorías que tenemos en el SINAP de Colombia, abordaremos como referente internacional la evolución del sistema de categorías construido en el marco de la UICN.

I. Sistema de Categorías de UICN

Desde 1933, en el marco de la Conferencia Internacional para la Protección de la Fauna y la Flora Silvestre celebrada en Londres, se establecieron como categorías de manejo, la figuras de parque natural, reserva natural estricta, reserva de flora y fauna y reserva con prohibición de caza y recolección. Años después, en la Convención del Hemisferio Occidental sobre Protección de la Naturaleza y Conservación de la Vida Silvestre llevada a cabo en 1942, se adoptaron cuatro figuras de protección, el parque natural, la reserva nacional, el monumento nacional y la reserva natural estricta (Holdgate, 1999).

Documentos de la UICN dan cuenta de la necesidad de complementar la figura de los parques nacionales, dar referentes a los Estados para sus propios tipos de áreas protegidas, recoger y analizar datos sobre áreas protegidas y asegurar que *“independientemente de la nomenclatura empleada por los estados... un área de conservación pueda ser reconocida y categorizada en función de los objetivos para los cuales de hecho se gestiona.”*¹, como finalidades para crear un sistema con distintas figuras de protección o categorías de manejo.

¹ Dudley, N. (Editor) (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

En 1972 se llevó a cabo la Segunda Conferencia Mundial de Parques Nacionales convocada por la UICN, en la cual se acudió a la Comisión de Parques Naturales y Áreas Protegidas de dicha organización, que “*definiera los diferentes objetivos para los que se establecen áreas protegidas; y desarrollase unos estándares y una nomenclatura apropiados para dichas áreas*” (Elliott, 1974)².

El resultado de este trabajo fue el primer sistema de categorías que agrupaba diez tipologías en tres grupos, de la siguiente manera:

Grupo A: Categorías para las cuales la CPNAP asumirá una responsabilidad especial:

I	Reserva científica
II	Parque nacional
III	Monumento nacional/hito nacional
IV	Reserva de conservación de la naturaleza
V	Paisaje protegido

Grupo B: Otras categorías de importancia para la UICN pero no exclusivamente dentro del ámbito de la CPNAP:

VI	Reserva de Recursos
VII	Reserva antropológica
VIII	Área de gestión multi – usos

Grupo C: Categorías que forman parte de programas internacionales:

IX	Reserva de Biosfera
X	Sitio de Patrimonio Mundial (Natural)

La existencia de estos tres grupos tiene como antecedente la falta de una definición referente de lo que se entendía como área protegida, lo que circunscribía el ámbito de la Comisión, por lo que en 1984 la UICN inicia un proceso de revisión que concluyó con la aprobación, en el marco de la Asamblea general de la UICN llevada a cabo en 1994, de un nuevo sistema de categorías, para el establecimiento de áreas protegidas, entendidas estas como “*Un área terrestre o marina especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y*

² ibídem



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

culturales asociados, gestionada mediante medios legales o efectivos de cualquier otro tipo”.

Este segundo sistema acogido por el CDB en la VII Conferencia de las Partes (COP) celebrada en Kuala Lumpur en Febrero de 2004, además de eliminar los tres grupos, redujo las 10 tipologías a 6 categorías, considerando su destinación:

I Protección estricta	a. Reserva natural estricta b. Área Natural Silvestre
II Conservación y protección del ecosistema	Parque Nacional
III Conservación de los rasgos naturales	Monumento natural
IV Conservación mediante gestión activa	Área de gestión de hábitats/especies
V Conservación de paisajes terrestres y marinos y ocio	Paisaje terrestre y marino protegido
VI Uso sostenible de los recursos naturales	Área protegida con gestión de los recursos

Uno de los principios expresados por la UICN como fundamental para delimitar el alcance; lo que son y no son las categorías y la finalidad de las categorías; el manejo de las áreas protegidas, es el siguiente: *“La base de la categorización es el objetivo de gestión; la asignación a una categoría no supone una valoración de la eficacia de la gestión; el sistema de categorías es internacional; la designación nacional de las áreas protegidas puede variar; todas las categorías son importantes; y se implica una gradación de la intervención humana.”*³

De este principio podemos extraer bases estructurales para diseñar y utilizar un sistema de categorías. 1. Las categorías resultan de los objetivos para los cuales se crean las áreas protegidas. Las distintas formas de conservación determinan estos objetivos. La preservación, la restauración, el uso sostenible, el conocimiento de la biodiversidad, son verbos rectores de los propósitos específicos para los cuales se crean las áreas protegidas. 2. Las áreas protegidas pueden implicar intervención humana, y las categorías deberán reflejar esa gradación de la transformación de la biodiversidad. 3. La categoría de manejo per se no supone la eficacia de la gestión del área protegida y el

³ ibídem





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

diseño de estrategias de manejo que atiendan efectivamente a su contexto y necesidades, resulta indispensable. En este sentido el sistema de categorías debe cubrir distintas formas de gestión, desde lo que se conoce como gestión enfocada en la preservación, como gestión dirigida al fortalecimiento de escenarios de uso sostenible de la biodiversidad o de restauración. 4. El sistema de categorías de UICN no es una camisa de fuerza ni suple los sistemas de categorías nacionales, por el contrario es un referente internacional mientras que la designación nacional de las áreas protegidas deberá atender entre otras cosas, al marco normativo que las regula en cada país.

Finalmente reitera que todas las categorías son importantes. Esto es relevante por cuanto en el uso común de las categorías se tiende a jerarquizar, atribuyendo mayor valor a aquellas categorías asociadas a la preservación, sin considerar elementos específicos como los objetivos de conservación, la intervención humana, el contexto territorial determinado en el cual se declara.

Aunque el CDB adoptó este sistema en el año 2004, los Congresos Mundiales de Parques en Durban en el 2003 y de la Naturaleza en Bangkok en el 2004, dieron lugar a la conformación de un grupo de trabajo sobre categorías de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas encargado de un nuevo proceso de revisión del sistema de categorías. En este marco concluyó en el 2008 la edición por parte de la UICN de las Directrices para la aplicación de las categorías, que acompaña el ajuste tanto de la definición de área protegida como en las tipologías de manejo o gestión.

La nueva definición es la siguiente: *“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”*⁴.

Esta nueva definición enmarca el actual sistema de categorías de UICN, definido por la misma organización como un estándar global para la planificación, establecimiento y gestión de áreas protegidas, conformado por seis clases de áreas protegidas a saber:

⁴ ibídem





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

I Protección estricta	a. Reserva natural estricta
	b. Área Natural Silvestre
II Conservación y protección del ecosistema	Parque Nacional
III Conservación de los rasgos naturales	Monumento natural
IV Conservación mediante gestión activa	Área de gestión de hábitats/especies
V Conservación de paisajes terrestres y marinos y ocio	Paisaje terrestre y marino protegido
VI Uso sostenible de los recursos naturales	Área protegida con gestión de los recursos

Sistema de Categorías UICN 2008

Categoría I

Categoría Ia. Reserva Natural Estricta. Las áreas de Categoría Ia son áreas estrictamente protegidas reservadas para proteger la biodiversidad así como los rasgos geológicos/geomorfológicos en las cuales las visitas, el uso y los impactos están estrictamente controlados y limitados para asegurar la protección de los valores de conservación. Estas áreas protegidas pueden servir como áreas de referencia indispensables para la investigación científica y el monitoreo.

Categoría Ib. Área Silvestre. Las áreas protegidas de categoría Ib son generalmente áreas no modificadas o ligeramente modificadas de gran tamaño, que retienen su carácter e influencia natural, sin asentamientos humanos significativos o permanentes, que están protegidas y gestionadas para preservar su condición natural.

Categoría II. Parque Nacional. Las áreas protegidas de categoría II son grandes áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles.

Categoría III. Monumento o característica natural. Las áreas protegidas de categoría III se establecen para proteger un monumento natural concreto, que puede ser una formación terrestre, una montaña submarina, una caverna submarina, un rasgo geológico como una cueva o incluso un elemento vivo como una arboleda antigua. Normalmente son áreas protegidas bastante pequeñas y a menudo tienen un gran valor para los visitantes.



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Categoría IV. Áreas de gestión de hábitats/especies. El objetivo de las áreas protegidas de categoría IV es la protección de hábitats o especies concretas y su gestión refleja dicha prioridad. Muchas áreas protegidas de categoría IV van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero esto no es un requisito de la categoría.

Categoría V. Paisaje terrestre/marino protegido. Un área protegida en la que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un área de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en la que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área, la conservación de su naturaleza y otros valores.

Categoría VI. Área Protegida con usos sostenible de los recursos naturales. Las áreas protegidas de categoría VI conservan ecosistemas y hábitats, junto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de recursos naturales asociados a ellos. Normalmente son extensas, con una mayoría del área en condiciones naturales, en las que una parte cuenta con una gestión sostenible de los recursos naturales, y en las que se considera que uno de los objetivos principales del área es el uso no industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza.

Como se evidencia, las denominaciones de estos seis tipos de categorías son correspondientes con las adoptadas por el CDB en el 2004, y las categorías se distinguen entre si principalmente por los objetivos de conservación de biodiversidad que persiguen, las condiciones de la intervención humana presentes en el área a designar y en consecuencia las orientaciones para su manejo.

Además de reiterar los principios que orientan el sistema de categorías enunciados en el 2004, el documento de directrices generado por la UICN se ocupa de desagregar con el mayor nivel de detalle las orientaciones para la aplicación de las categorías bajo la nueva definición, y reconoce expresamente como objetivos de este nuevo sistema de categorías:

- *Facilitar la planificación de áreas protegidas y de sistemas de áreas protegidas*
- *Proporcionar un instrumento para la planificación de sistemas de áreas protegidas y de ejercicios de planificación de la conservación más amplios, a escala bioregional o ecoregional;*



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- *Animar a los gobiernos y otros titulares y gestores de áreas protegidas a desarrollar sistemas de áreas protegidas con una gama de objetivos de gestión adaptados a las condiciones nacionales y locales;*
- *Dar reconocimiento a distintos acuerdos de gestión y modelos de gobernanza.*
- *Mejorar la gestión de la información sobre áreas protegidas*
- *Proporcionar estándares internacionales para contribuir a la recogida de datos y producción de informes sobre esfuerzos de conservación a escala global y regional, para facilitar las comparaciones entre países y establecer un marco para evaluaciones globales y regionales;*
- *Proporcionar un marco para la recogida, tratamiento y divulgación de datos sobre áreas protegidas;*
- *Mejorar la comunicación y la comprensión mutua entre todos aquellos implicados en la conservación;*
- *Reducir la confusión surgida a raíz de la adopción de muchos términos diferentes para describir los mismos tipos de áreas protegidas en distintas partes del mundo.*
- *Ayudar a regular las actividades en áreas protegidas*
- *Utilizar las categorías como directrices a nivel nacional e internacional para regular las actividades, por ej., mediante la prohibición de ciertas actividades en determinadas categorías de acuerdo con los objetivos de gestión de cada área protegida.*

II. Las categorías de manejo de áreas protegidas en Colombia

Nuestro país avanza en la designación de áreas o figuras de protección desde la década de los años treinta, cuando con la Ley 200 de 1936 se facultó al Gobierno a “*señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas. Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este Artículo.*” (Artículo 10)

Con base en esta disposición se crearon algunas reservas forestales y posteriormente con la Ley 2 de 1959 además de establecerse las siete grandes reservas forestales, se creó la figura del Parque Nacional Natural, como aquellas áreas declaradas para conservar la flora y fauna nacionales, en distintas zonas y pisos térmicos del país, donde quedaría prohibida “*la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y*





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.”

Posteriormente con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables mediante el Decreto ley 2811 de 1974, se establecen las reglas a las cuales se ajustará la actividad administrativa en relación con el manejo de los recursos naturales renovables, dentro de las cuales se planteo que *“Se zonificará el país y se delimitarán áreas y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales. Igualmente, se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales y de manejo de los recursos”* (Artículo 45)

Las áreas de manejo especial se delimitan atendiendo a objetos determinados, con fundamento en estudios ecológicos, económicos y sociales, para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. (Artículos 309 y 310)

Bajo este concepto y al lado de otras figuras se configura legalmente el Sistema de Parques Nacionales Naturales, con cinco tipos o categorías de áreas: parque nacional, reserva natural, santuario de fauna, santuario de flora, vía parque y área natural única. Así los distritos de conservación de suelos, los distritos de manejo integrado, las cuencas en ordenación y las áreas de recreación, complementaban el abanico de herramientas que permitiría la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. También existen en el código figuras como las reservas de recursos naturales (artículo 47), los territorios fáunicos (253), entre otras, con fines asociados a la conservación de los recursos naturales. Finalmente, la ley 99 de 1993 crea dos nuevas categorías, el parque natural regional (artículo 31) y la reserva natural de la sociedad civil (artículos 109 y 110).

La creación de figuras de protección, salvo el caso del sistema de parques nacionales naturales, no estuvo orientada a configurar un sistema de categorías y tampoco atendió a una definición de área protegida. Varias de estas figuras no fueron reglamentadas en su momento y su utilización no obedeció a directrices de manejo.

El diagnóstico hecho en el documento CONPES 3680 de 2010, reconoció que para esa fecha existían alrededor de 20 figuras de conservación reconocidas en la ley y más de 200 denominaciones de iniciativas de conservación que a pesar de haber sido declaradas





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

por autoridades públicas, no obedecían a categorías de manejo con sustento legal. Por esta razón orientó el rediseño del sistema de categorías estandarizado, que contemplara categorías atendiendo a la integridad ecológica de los espacios a designar, los distintos ámbitos de gestión, las diferentes formas de gobierno y el nivel de biodiversidad que con mayor énfasis contemplen sus objetivos de conservación. Finalmente llamó la atención sobre la necesidad de que dichas categorías de manejo fueran homologables a nivel internacional, conforme los lineamientos generales del CDB, es decir, el sistema de categorías de la UICN.

Esta situación fue el resultado de que el concepto jurídico de área protegida, así como el de Sistemas de áreas protegidas, sólo ingresaron a nuestro ordenamiento a través de la aprobación del CDB, mediante la Ley 165 de 1994. A partir de allí el país avanza en hacer explícito el concepto de área protegida vinculándolo al sistema de parques nacionales naturales y a su vez, ampliando esta estrategia de conservación *in situ* a otras figuras de protección y nuevos actores públicos y privados.

En el año 2010, en paralelo con la aprobación del CONPES 3680 el Gobierno Nacional expidió un marco jurídico reglamentario con el Decreto 2372 de 2010, que además de desarrollar el concepto de un sistema nacional de áreas protegidas, incorporado por la Ley 165 de 1994, hizo uso de las categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto ley 2811 de 1974 y la ley 99 de 1993, para conformar el Sistema, reglamentarlo, establecer los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas y definió además algunos mecanismos que permitieran su coordinación.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas fue definido en el año 2010 como *“el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país”*. (Decreto 1076 de 2015)

Los objetivos generales de conservación del país a que hace referencia esta definición, también están descritos en el decreto reglamentario como aquellos propósitos de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan a su logro. El decreto califica las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos como una prioridad nacional y una tarea conjunta en la que deben concurrir, el Estado y los particulares. Tales objetivos generales de conservación del país son:





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

b) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.

c) Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

A su vez, el decreto en cita señala que las áreas protegidas que integran el SINAP responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos específicos de conservación, amparados en el marco de los objetivos generales que señalan el derrotero a seguir para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del SINAP⁵:

a) Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos.

b) Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida.

c) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.

d) Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.

e) Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de éstas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.

⁵ Decreto 2372 de 2010. Artículo 6.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- f) *Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza.*
- g) *Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.*

Con base en la definición de área protegida y en los objetivos específicos de conservación señalados para las áreas protegidas, el decreto reglamentario determina las doce categorías de manejo que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas:

Áreas protegidas públicas	
a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales	<p>a) <i>Parque Nacional: Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;</i></p> <p>b) <i>Reserva natural: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea; y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;</i></p> <p>c) <i>Área natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;</i></p> <p>d) <i>Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.</i></p> <p>e) <i>Santuario de fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;</i></p> <p>f) <i>Vía Parque: Faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.</i></p>



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

b) Las Reservas Forestales Protectoras	<i>“Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificadas y los valores naturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales”.</i>
c) Los Parques Naturales Regionales	<i>“Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.”</i>
d) Los Distritos de Manejo Integrado	<i>“Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.”</i>
e) Los Distritos de Conservación de suelos	<i>“Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.”</i> <i>“el área se delimita para someterla a un 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.”</i>
f) Las Áreas de Recreación	<i>“Espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.”</i>
Áreas protegidas privadas	



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

a) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil	<p><i>“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 a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.</i></p> <p><i>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.”</i></p>
--	--

Las clasificadas como áreas protegidas públicas, son aquellas que conforme el marco legal declaran el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las Corporaciones Autónomas Regionales, mientras que las áreas protegidas privadas son constituidas por propietarios privados que adelantan además un proceso de registro ante Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La siguiente tabla extraída del diagnóstico (cita) evidencia las categorías de manejo del SINAP, agregadas en relación por su ámbito de gestión, así como la equivalencia respecto de las categorías definidas por la UICN vistas anteriormente.

Tabla 7. Estado actual de los ámbitos de gestión en el sistema de categorías del SINAP

Ámbito de Gestión		Categoría Actual	Equivalencia Categorías UICN
Nacional	Pública	Parque Nacional Natural	II. Parque Nacional
		Santuarios e Fauna y Flora	IV. Área de manejo de hábitats / especies
		Área Natural Única	III. Monumento Natural
		Reserva Nacional Natural	Ia. Reserva Natural Estricta
		Vía Parque	II. Parque Nacional
		Reserva Forestal Protectora Nacional	VI. Área Protegida Manejada
		Distrito Nacional de Manejo Integrado	VI. Área Protegida Manejada
Regional	Pública	Parque Natural Regional	II. Parque Nacional
		Reserva Forestal Protectora Regional	VI. Área Protegida Manejada
		Distrito de Conservación de Suelos	VI. Área Protegida Manejada
		Distrito Regional de Manejo Integrado	VI. Área Protegida Manejada
		Área de Recreación	V. Paisaje Terrestre y Marino Protegido
Local	Privada	Reserva Natural de la Sociedad Civil	VI. Área Protegida Manejada
	Pública		

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNN, 2019



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Es así como se ratifica que la conformación jurídica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia hecha por el Gobierno Nacional en el año 2010, utiliza las categorías que habían sido creadas legalmente muchos años atrás. Lo anterior obedeció a la limitación que implicó la organización del SINAP mediante decreto reglamentario y no a través de una ley de la República que creara un nuevo sistema de categorías de manejo de áreas protegidas, con el respectivo reparto de competencias para su creación, regulación y manejo.

En Colombia, la revisión o el establecimiento de un sistema de categorías de manejo de áreas protegidas es una tarea del Congreso de la República. La titularidad del Estado sobre los recursos naturales renovables le permite prohibir, limitar o restringir su uso o aprovechamiento en aras de un interés general. Si bien la posibilidad de hacer reservas sobre los recursos naturales, tiene fundamento constitucional en las disposiciones contenidas en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Carta Política, su ejercicio por parte de las autoridades administrativas requiere un marco legal.

En el marco del Estado Social de Derecho, las potestades estatales constitucionales se materializan a través de las funciones otorgadas por la Constitución a cada una de las ramas del poder público y órganos del Estado. Dentro de estas, al Congreso de la República le corresponden las atribuciones contenidas en el artículo 150 de la Constitución Política, dentro de ellas, hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes, y especialmente aquellas que regirán el ejercicio de funciones públicas.

Sobre este fundamento constitucional la Corte ha señalado que *“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,”*⁶. Consecuentemente la acción administrativa podrá erigirlas, modificarlas o sustraerlas, en tanto exista una habilitación previa por parte del legislador en esta materia.

La anterior afirmación se sustenta también en el artículo 121 Constitucional que señala que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley. Este, conocido como el Principio de Legalidad, ha sido

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C – 649 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

considerado por la doctrina como inherente al Estado de derecho⁷, y desarrollado por pronunciamientos jurisprudenciales como el hecho por la Corte Constitucional: *“El principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos que profiera, así como las actuaciones que realice, deben sujetarse a lo dispuesto por la Constitución y la ley”*.

En sentencia C-710 de 2001, la Corte enfatiza en el principio de legalidad como rector del ejercicio del poder en Colombia: *“El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.”*

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

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

⁷ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Acto Administrativo, Universidad Externado de Colombia, pág. 103, Bogotá, Colombia.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

*pudiendo en ningún momento ser proferido sin la expresa autorización normativa, ni mucho menos contradiciendo los marcos superiores del ordenamiento positivo”.*⁸

III. Marco legal de competencias en relación con las categorías de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia

Así como el país ha avanzado desde la década de los treinta en la designación de figuras de protección, lo ha hecho en la distribución de competencias en esta materia. No obstante lo anterior, para efectos del presente análisis vamos a partir de la distribución actual de competencias hecha por el legislador.

A partir de la Ley 99 de 1993, se reorganizó el sector público encargado de la gestión y manejo de los recursos naturales, iniciando con la organización del Sistema Nacional Ambiental y la creación del Ministerio del Medio Ambiente, como su ente rector. Esta norma distribuye las competencias de los distintos actores del Sistema, bajo un esquema de concurrencia y no de exclusividad, que dé cumplimiento a los preceptos constitucionales y legales que regulan la materia. A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado: *“La Constitución establece deberes, y asigna competencia 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.”*⁹

En este marco y específicamente refiriéndonos a la designación de las áreas de manejo especial y demás categorías o figuras existentes para la protección y manejo de los recursos naturales, las normas vigentes asignan las competencias de la siguiente manera:

⁸ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Vol. II, página 42, Bogotá, 2003.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

1.1. Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La ley 99 de 1993, en su artículo 5 establece que le corresponde al Ministerio:

- Reservar y alinderar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.¹⁰
- Reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales¹¹.

Adicionalmente le competen las siguientes actividades inherentes ya no a la designación de las áreas pero si a su administración, manejo y uso:

- Reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales.¹²
- Fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial.¹³
- Definir conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y programas turísticos que pueden desarrollarse en las 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.¹⁴

De la misma manera, el Decreto ley 3570 de 2010 señala que le corresponde al Ministerio:

- Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.¹⁵
- Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

¹⁰ Ley 99 de 1993, artículo 5, numeral 18

¹¹ Ibídem

¹² Ibídem, numeral 18

¹³ Ibídem, numeral 12

¹⁴ Ibídem, numeral 34

¹⁵ Decreto ley 3270 de 2010. Artículo 2, numeral 13



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

En este marco y al distribuir las competencias al interior del Ministerio, tenemos que al Despacho del Ministro le corresponde:

- Declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.¹⁶
- Declarar, reservar, alinderar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.¹⁷
- Formular la política y adoptar los planes, programas y proyectos, así como expedir las orientaciones, directrices, lineamientos y criterios técnicos en materia de áreas protegidas.¹⁸

Por su parte, a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos le compete¹⁹:

- Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realínderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

1.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia

De conformidad con la Ley 489 de 1998, los Ministerios tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen²⁰, de allí que el cumplimiento de funciones de ejecución, como es el caso de la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, requieren adecuar su estructura. Es por esto, que el Decreto Ley 3572 de 2010 creó esta entidad para encargarse de la administración y manejo del

¹⁶ Ibídem, artículo 7, numeral 8

¹⁷ Ibídem, artículo 7, numeral 9

¹⁸ Ibídem, artículo 7, numeral 10

¹⁹ Ibídem, artículo 16, numerales 2 y 3

²⁰ Ley 489 de 1998, artículo 58.



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Funciones sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales:

El Decreto Ley 3572 de 2011, desagrega las funciones que esta entidad debe desempeñar como encargada del manejo y la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dentro de las cuales vale la pena resaltar:

- Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto -Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.
- Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.
- Proponer conjuntamente con las dependencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas, regulaciones y estrategias en materia de zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Funciones sobre otras figuras legales para la protección y manejo de los recursos naturales

- Adelantar los trámites administrativos ambientales para el registro de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.²¹

²¹ Decreto ley 3572 de 2011, artículo 13.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Funciones sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas²²

- Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP.
- Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.
- Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.
- Coordinar la elaboración del plan de acción del SINAP.
- Orientar los procesos de identificación y definición de prioridades de conservación in situ para el SINAP y facilitar su articulación en las diferentes escalas.
- Coordinar la conformación y funcionamiento de los subsistemas regionales de áreas protegidas, de conformidad con las directrices y lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Coordinar la elaboración del plan de acción de los subsistemas regionales de áreas protegidas.
- Brindar asesoría a las autoridades ambientales regionales en los procesos de declaratoria de áreas protegidas, cuando se requiera.
- Promover los procesos de identificación y definición de prioridades de conservación in situ para los subsistemas regionales de áreas protegidas y velar por su articulación en las diferentes escalas.
- Promover la implementación regional de incentivos económicos para la conservación de las áreas protegidas.

1.3. Corporaciones Autónomas Regionales

De acuerdo con la ley 99 de 1993, a las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de designación de áreas para la protección y manejo de los recursos naturales, les corresponden las siguientes funciones:

- Reservar, alinderar o sustraer los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales regionales y los parques naturales regionales.²³

²² Ibídem.

²³ Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 16



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- Reservar y declarar las demás figuras legales para la protección y manejo de los recursos naturales que no tienen asignada competencia expresa en la ley.

Frente a este último punto, es evidente de la lectura de los artículos anteriores, que quedaron por fuera de la asignación expresa de la competencia para la declaración, algunas de las categorías de manejo existentes, como las áreas de recreación, situación que también fue analizada por la Dra. Ponce de León,²⁴ en relación con lo cual se concluyó que esta competencia corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 31 numeral 30 de la ley 99 de 1993, en relación con las funciones que estaban a cargo del Inderena y de otras autoridades en materia de medio ambiente.

El decreto 2372 de 2010 (Decreto 1076 de 2015) señala expresamente la competencia encabeza de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, de reservar, alinderar, declarar y sustraer²⁵, los Parques Naturales Regionales, las Reservas Forestales Protectoras Regionales, los Distritos de Manejo Integrado Regionales, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación.

Adicionalmente le competen las siguientes actividades inherentes ya no a la designación de las áreas pero si a su administración, manejo y uso:

- Administrar las reservas forestales nacionales de su jurisdicción, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales regionales y los parques naturales regionales.²⁶
- Reglamentar el uso y funcionamiento de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales regionales y los parques naturales regionales.²⁷

²⁴ Ponce de León, Eugenia. Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá. 2005. Pag. 131-132.

²⁵ Como ya se señaló, la sustracción no procede en tratándose de Parques Naturales Regionales y ni Reservas Forestales Protectoras con fines mineros.

²⁶ Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 16

²⁷ Ibídem





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- Administrar bajo la tutela del Ministerio, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que le sean delegadas por éste.²⁸

En relación con el licenciamiento ambiental, el Decreto 1076 de 2015 (Art. 2.2.2.3.2.3.) que compila lo dispuesto por el Decreto 2041 de 2014 señala que a estas autoridades corresponde otorgar o negar la licencia ambiental para:

- *20. Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Regionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;*
- *21. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas regionales de que tratan los artículos 2.2.2.1.1.1. al 2.2.2.1.6.6. de este Decreto, distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.*

Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto el artículo 2.2.2.5.1.1. del presente Decreto.

1.4. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA

Conforme lo dispone el Decreto 1076 de 2015 (Art. 2.2.2.3.2.2.) que compila el decreto 2041 de 2014, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

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

²⁸ Ibídem, numeral 15





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;*
 - b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto, localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas.*
- *13. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas nacionales de que trata el presente decreto o distintas a las áreas de Parques Nacionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.*

Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto el artículo 2.2.2.5.4.4. del presente Decreto.

1.5. Los Institutos de Investigación del SINA

La Ley 99 de 1993 crea algunos y reorganiza otros Institutos, como organismos de apoyo científico y técnico a la gestión ambiental. Son cinco Institutos de Investigación, adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a quienes corresponde brindar la información científica requerida para la adopción de las políticas ambientales.

Con la expedición del Decreto 2372 de 2010 compilado actualmente en el Decreto 1076 de 2015, a los Institutos de Investigación les corresponde la expedición de un concepto técnico en los procesos de declaratoria de áreas protegidas regionales, atendiendo a su especialidad, buscando con ello acompañar de rigurosidad técnica y científica las decisiones relacionadas con la destinación de porciones del territorio nacional a la protección de la diversidad biológica con la estrategia del Sistema Nacional de Áreas protegidas. La especialidad de cada uno de estos institutos, podría especificarse de la siguiente manera:



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”

Este Instituto, creado por el artículo 19 de la Ley 99 de 1993, es el encargado de realizar la investigación básica y aplicada sobre los recursos genéticos de la flora y la fauna nacionales, los recursos bióticos y los hidrobiológicos en el territorio continental y de levantar y formar el inventario científico de la biodiversidad en todo el territorio nacional.

Dentro de sus funciones específicas en materia de áreas protegidas están²⁹:

- Proponer al Minambiente la incorporación, ampliación o sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, reservas forestales y otras áreas de manejo especial.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” – INVEMAR-.

El Invemar reorganizado por el artículo 18 de la Ley 99 de 1993 como el encargado de la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional y de emitir conceptos técnicos sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “SINCHI”

Transformado y reorganizado por el artículo 20 de la Ley 99 de 1993, tiene por objeto la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionadas con la realidad biológica, social y económica de la región amazónica.

- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”

Creado por el artículo 21 de la ley 99 de 1993, se encargó de la investigación del medio ambiente del Litoral Pacífico y del Chocó Biogeográfico.

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM-.

²⁹ Decreto 1603 de 1994, artículo 20, numeral 15





PARQUES NATIONALES NATURALES DE COLOMBIA

El artículo 17 de la Ley 99 de 1993 crea este Instituto encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio.

Igualmente le corresponde efectuar el seguimiento de los recursos biofísicos de la Nación especialmente en lo referente a su contaminación y degradación cuyos resultados servirá de base para la toma de decisiones por parte de las autoridades ambientales.

1.6. La Academia Colombia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales

De conformidad con lo establecido por la Ley 2 de 1959, la declaratoria de los Parques Nacionales Naturales requiere el concepto previo favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (ACCEFYN). Bajo este marco el decreto 2372 de 2010 compilado en el decreto 1076 de 2015 (Art. 2.2.2.1.5.2.), estableció que dicho concepto previo por parte de la ACCEFYN será requerido para todas las áreas protegidas de carácter nacional y se emitirá con base en un documento de sustente los aspectos biofísicos, socioeconómicos y culturales que sirven como criterio para proponer esa decisión.

Hasta aquí queda claro que la declaratoria de áreas protegidas públicas bajo las categorías de manejo que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, está asignada legalmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo y a las Corporaciones Autónomas Regionales, entidades del orden nacional. Lo anterior resulta consistente con lo establecido por la Ley 1454 de 2011 (Art.29), por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial. Esta norma reconoce dentro de las asuntos de interés nacional y por lo tanto competencia de la Nación, las áreas protegidas.

Concurren también en su proceso de creación Parques nacionales Naturales de Colombia, los Institutos de Investigación Científica y la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. En su gestión y conservación también toma decisiones la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, tratándose de áreas protegidas nacionales. En este sentido la distribución legal de competencias podría resumirse de la siguiente manera:



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Categoría	Concepto para declaración	Declaración	Administración y Manejo	Licenciamiento Ambiental
Sistema de Parques Nacionales Naturales	Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Autoridad Nacional de licencias Ambientales
Reservas Forestales Protectoras	Nacionales: Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales Regionales: Institutos de Investigación SINA	Nacionales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Regionales: Consejos Directivos Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales	Nacionales: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Regionales: Corporaciones Autónomas Regionales
Distritos de Manejo Integrado	Nacionales: Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales Regionales: Institutos de Investigación SINA	Nacionales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Regionales: Consejos Directivos Corporaciones Autónomas Regionales	Nacionales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (delegaciones) Regionales: Corporaciones Autónomas Regionales	Nacionales: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Regionales: Corporaciones Autónomas Regionales
Parques Nacionales Regionales	Institutos de Investigación Científica SINA	Consejos Directivos Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Distritos de Conservación de Suelos	Institutos de Investigación Científica SINA	Consejos Directivos Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales
Áreas de Recreación	Institutos de Investigación Científica SINA	Consejos Directivos Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales	Corporaciones Autónomas Regionales

Cómo se mencionó anteriormente, dentro de las categorías de manejo que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se encuentra la Reserva Natural de la Sociedad Civil, una figura creada por la Ley 99 de 1993 (Art. 109 y 110) y reglamentada por el Decreto 1996 de 1999 compilado en el Decreto 1076 de 2015. A continuación veremos la distribución de competencias en relación esta figura.

1.7. Competencias legales frente a las reservas naturales de sociedad civil

El Estado ha estado al frente de la destinación de porciones del territorio para la conservación de los valores naturales y la biodiversidad. Tiene dentro de sus potestades definir, delimitar, declarar y administrar aquellas áreas destinadas a la conservación y la misma, por disposición legal, puede comprender predios públicos y privados, fundamentada entre otras disposiciones, en el artículo 58 de la Carta que al tiempo que garantiza la propiedad privada, reitera que ésta es una función social a la cual le es inherente una función ecológica.

Esta misma disposición constitucional, sirve de fundamento para que un propietario de un predio de cumplimiento a la función social y ecológica, destine voluntariamente el todo o una parte del mismo, a la conservación.

Las reservas naturales de la sociedad civil consagradas en el artículo 109 de la Ley 99 de 1993, son una muestra de la participación directa del particular en la destinación y administración de áreas protegidas, consideradas como privadas en atención a que nacen de la voluntad de su propietario, quien a su vez se encarga de su administración y manejo.



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Conforme con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, son aquellas áreas en las que una parte o el todo del área de un inmueble conserva una muestra de un ecosistema natural y es manejada bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Este tipo de áreas protegidas nacen de la autonomía de la voluntad del particular titular del derecho de dominio, que decide destinar su predio a mantener ese ecosistemas natural y a manejarlo excluyendo del mismo usos no permitidos, pero su reconocimiento público e incorporación al SINAP exige un proceso de registro ante Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuyos requisitos y procedimientos se encuentran reglados en el Decrto 1076 de 2015. Esta misma norma establece la posibilidad de que el propietario solicite la cancelación del registro, o la procedencia del mismo por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por su dueño.

Este tipo de categoría puede ser utilizada por personas naturales o jurídicas o lo que denomina la Ley 99 como colectivas, lo cual pareciera indicar su procedencia a voluntad de propietarios colectivos, como podrían ser considerados los pueblos indígenas o las comunidades negras respecto de sus resguardos o títulos colectivos.

IV. Los Municipios o Distritos y las áreas protegidas

La Ley 99 de 1993 no faculta expresamente a los municipios para la designación de áreas de manejo especial o áreas protegidas, ni tampoco existen en la legislación ambiental categorías de manejo cuya declaración esté asignada a estas entidades territoriales, por lo contrario, la ya mencionada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454 de 2011 (Art.29) expedida en virtud del artículo 288 de la Constitución Política al distribuir las competencias entre los distintos niveles territoriales, define las áreas protegidas como un asunto de interés nacional y por lo tanto competencia de la Nación.

No obstante lo anterior lo cierto es que las competencias constitucionales y legales de estas entidades territoriales dejan claro que son actores claves en la destinación de porciones del territorio para la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica. A estas entidades la Constitución las faculta para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio³⁰ y reglamentar los usos del suelo³¹, funciones por demás que permiten materializar en el territorio una medida de protección de determinada área delimitada.

³⁰ Constitución Política, artículo 313, numeral 9. Ley 99 de 1993, artículo 65, numeral 2.

³¹ Ibídem, numeral 7.





PARQUES NATIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Por su parte, la Ley 388 de 1997 establece que la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas de las entidades distritales y municipales, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, dentro de las cuales se encuentran las siguientes acciones:

- Localizar las áreas críticas para la prevención de desastres y las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.³²
- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental, para su protección y manejo.³³
- Señalar en su Plan de Desarrollo, las áreas de reserva y medidas para la protección del ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje.³⁴
- Incluir en el componente urbano del Plan de Desarrollo, la delimitación de las áreas de protección de los recursos naturales y paisajísticos.³⁵
- Señalar en el componente rural del Plan, las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de vocación forestal y la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales.³⁶

Si bien podría interpretarse que el ejercicio de estas funciones deberá hacerse en armonía con las atribuciones legales de las autoridades ambientales, también lo es que el reconocimiento constitucional del municipio como decisor de los usos del suelo, no sustentaría reconocer legalmente, a partir de categorías de manejo específicas, su potestad de dedicar zonas de su territorio a la conservación de la biodiversidad, por su relevancia para ese ámbito jurisdiccional. Los tipos de áreas protegidas (categorías), los procedimientos para su creación, la instancia de la entidad territorial en la cual radique la facultad (Alcalde, Concejo Municipal), su armonización con las determinantes ambientales, su vinculación al SINAP y su relación con las autoridades ambientales, entre otras consideraciones, deberían ser abordadas en un desarrollo legal de esta materia.

³² Ley 388 de 1997, artículo 8.

³³ *Ibídem*

³⁴ *Ibídem*, artículo 12

³⁵ *Ibídem*, artículo 13

³⁶ *Ibídem*, artículo 14



V. Pueblos indígenas, comunidades negras y áreas protegidas del SINAP

La Constitución Política de 1991, además de ser considerada como la Constitución Ecológica, avanza significativamente en el reconocimiento de derechos territoriales y políticos de los grupos étnicos. Es así como el artículo 63 de la Carta reconoce las tierras comunales de grupos étnicos con las mismas características de los bienes de uso público o los parques naturales, inalienables, imprescriptibles e inembargables, dando con ellos una protección constitucional especial.

Este reconocimiento y protección constitucional especial llega al punto de que particularmente los pueblos indígenas logran que sus territorios sean incluidos como parte de las entidades territoriales descritas en el artículo 286, disposición que se desarrolla con más detalle en los artículos 329 y 330, que dejan a la ley la definición de las relaciones y la coordinación de estas entidades con la aquellos municipios y departamentos de los cuales formen parte.

En este marco cobra de nuevo vigencia lo dispuesto por la Ley orgánica de ordenamiento territorial que tiene por objeto distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, entre ellos los territorios indígenas, aunque este aspecto no fue abordado por la Ley 1454 de 2011. No obstante lo anterior, en cabeza de los territorios indígenas la Constitución establece, entre otras funciones la de velar por la preservación de los recursos naturales, cuya explotación deberá hacerse con la participación de sus representantes y *“sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas”* (Art. 330 C.P.).

La Ley 99 de 1993 en su artículo 67, señala los territorios indígenas tendrán en materia ambiental, las mismas funciones y deberes de los municipios. Esta disposición legal, en armonía con lo dispuesto por la Constitución Política, está aún pendiente de su desarrollo legal. No obstante lo anterior, el Gobierno nacional mediante decreto 153 de 2014 avanzó en la definición “funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia, así como el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena; con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia, y al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural”.



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Dentro de estas funciones se resalta la de *“definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*. Dentro de los planes de vida, los pueblos indígenas definen el ordenamiento de sus territorios y establecen zonas de conservación, en el marco de su autonomía. No obstante la ley no ha reconocido una función expresa de declarar áreas protegidas ni ha diseñado una categoría de manejo en particular, ni establecido los mecanismos de coordinación el ejercicio de esta función con el municipio o las autoridades ambientales. Este aspectos aún se considera un vacío del marco legal vigente.

Por su parte, en relación con las comunidades negras, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 reproduce parte del artículo 330 de la Carta que expresamente hacía referencia a los territorios indígenas, al señalar que *“la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”*.

Por su parte la Ley 70 de 1993 establece que las comunidades formarán un Consejo Comunitario, como forma de administración interna, para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, dentro de las cuales se dejan por fuera expresamente las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Estos Consejos tendrán dentro de sus funciones *“velar por el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales”*.

El artículo 25 de dicha ley señala que en las áreas adjudicadas, en las cuales la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, significativos ecológicamente, se constituirán reservas naturales especiales. Esta norma expresamente señala que las comunidades participarán en su delimitación, conservación y manejo, así como las autoridades locales, sin señalar expresamente la autoridad nacional o regional que tendría tal competencia. En algunos casos esta competencia ha sido ejercida por las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades ambientales y administradoras de los recursos naturales.

Vale la pena señalar que esta categoría de reserva natural especial no ha sido objeto de reglamentación, a pesar del mandato legal, ni fue incorporada como parte de las categorías que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A pesar de esta ausencia de reglamentación la norma si resulta clara al poner en cabeza de las





comunidades negras un derecho de participar en su delimitación, conservación y manejo, pero no la facultad de declararlas o designarlas.

VI. Gobernanza en el SINAP a partir de sus categorías de manejo

Al revisar la evolución de las categorías de manejo, tanto aquellas definidas por la UICN como referente internacional como las figuras de protección desarrolladas por la legislación colombiana, resulta notorio que en su génesis existe la premisa de que la salvaguarda de determinados territorios depende en primer lugar, de una acción del Estado y en segundo lugar que esta acción debe dirigirse a evitar intervenciones humanas que impidan la preservación de la fauna, la flora y las bellezas escénicas.

Esta premisa que sustentó buena parte de los sistemas de áreas protegidas en el mundo, generó en su implementación no sólo una baja participación de las comunidades locales en la creación y gestión de esta estrategia de conservación in situ, sino incluso tensiones y oposición que deslegitima la acción del Estado en la conservación de la naturaleza.

La discusión global de esta problemática ha sido tramitada en los Congresos Mundiales de Parques Nacionales, donde se reconoce como un reto fundamental reconocer el aporte de las comunidades locales y de los pueblos indígenas a la gestión de territorios destinados a la conservación, en los cuales estas comunidades deben dejar de ser vistas como una amenaza y considerarlas al contrario como una oportunidad para la gestión efectiva de las áreas protegidas³⁷.

El Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica dio especial relevancia a la gobernanza, participación, equidad y distribución de beneficios en los sistemas de áreas protegidas. A raíz de estas orientaciones la UICN, promovió a nivel global y regional análisis y desarrollos conceptuales en torno al concepto de gobernanza. Es el caso del Diagnóstico regional y análisis comparativo sobre la materia hecho para los Andes Tropicales, en el cual se aclaran conceptos como gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno, de la siguiente manera:

“ • Gobernanza llega del governance, palabra de la lengua inglesa que hace referencia a la práctica democrática de ejercicio del poder. Generalmente, para que haya buena

³⁷ Phillips, A., “Turning ideas on their head: a new paradigm for Protected Areas”, en Jaireth, H. y D. Smyth (eds.), Innovative Governance: Indigenous People, Local Communities and Protected Areas, Ane Books, New Delhi, 2003.



PARQUES NATIONALES NATURALES DE COLOMBIA

gobernanza, la participación social tiene que ser un agente fundamental en el proceso de gobierno.

- Gobernabilidad es otro término que viene del inglés (governability). Éste hace referencia a la capacidad de un sistema de gobernarse a través de unos medios e instituciones.
- Buen gobierno, por su parte, hace referencia a la idea de los procesos democráticos en que las autoridades trabajan junto a la sociedad civil generando políticas públicas para el beneficio común.”³⁸

Con base en este marco conceptual, la UICN propone las siguientes definiciones:

- “La gobernanza ambiental se puede entender como las decisiones (participativas) entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al uso, acceso, normatividad y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad.
- “Gobernanza en áreas protegidas: La gobernanza en áreas protegidas se define como los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder.”

Esta discusión también ha tenido asidero en Colombia. Recientemente en el marco de la construcción de la Política SINAP 2030, finalmente aprobada por el CONPES 4050 de 2021, comunidades locales campesinas, autoridades indígenas y representantes del pueblo negro, exigen una mayor participación en la creación y gestión de las áreas protegidas, un reconocimiento de sus propias áreas de conservación en el SINAP y una ampliación de la gobernanza en la gestión del sistema de áreas protegidas en distintas escalas.

Si bien en nuestro país no existe una definición legal de gobernanza, el citado informe regional retoma una propuesta de definición a partir del análisis realizado en el documento denominado “GOBERNANZA EN EL SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA” elaborado por Germán I. Andrade y Lorena Franco V.

³⁸ Alex Rovas Toledo, comp (2006). Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo, UICN, Quito, Ecuador.





PARQUES NATIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Este documento aborda la gobernanza como: “La forma y tipo de gobierno de áreas protegidas, incluyendo el tipo de actor principal que toma las decisiones, su capacidad de decisión y control, y la forma de dominio y posición legal del territorio”. Resaltan los autores que este concepto “va mas allá de lo que usualmente se entiende como formas de participación, incluyendo el co-manejo. Si bien éstos son mecanismos que contribuyen a la gobernanza, ésta se refiere a temas que para los actores relevantes incluyen marcos jurídico-institucionales, estructuras y sistemas de conocimiento y valores culturales que determinan la manera en que son tomadas las decisiones de gobierno de las áreas protegidas.”

A partir del concepto de gobernanza las recomendaciones de Durban establecen una categorización o tipos de gobernanza, basada en las partes facultadas para la gestión de un área protegida y encargadas de ésta, es decir, quienes tienen la responsabilidad sobre su manejo. Esta clasificación según sea el que mantiene la autoridad y responsabilidad sobre la decisión en áreas protegidas, identifica cuatro grandes tipos, los cuales son reconocido por la UICN³⁹:

- Tipo A. Gobernanza gubernamental
- Tipo B. Gobernanza compartida
- Tipo C. Gobernanza privada
- Tipo D. Gobernanza comunitaria

Revisemos la aplicación de esta categorización en el contexto del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia.

Gobernanza gubernamental. Esta se presenta cuando la autoridad, responsabilidad y control del manejo del área protegida descansa en el gobierno que formalmente, la ha declarado así. No obstante lo anterior, pueden existir delegaciones de determinadas funciones o enfoques participativos en la planeación y manejo el área, o incluso una obligación legal de informar o consultar a otros actores antes de tomar decisiones, pero en todo caso, la responsabilidad está en cabeza de la entidad gubernamental.

Este es el caso de las áreas protegidas públicas, en cuyo caso, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales de Colombia o una

³⁹ Dudley, N. (Editor) (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Corporación Autónoma Regional, de acuerdo a la distribución de competencias hecha por el legislador, es la encargada de la declaración, administración y manejo.

Gobernanza compartida. Se presenta cuando la autoridad, responsabilidad y control del manejo del área protegida es compartida de diversas formas entre una pluralidad de actores, que pueden incluir una o más instituciones de gobierno, comunidades locales, propietarios privados u otros.

Esta gobernanza compartida puede comprender a su vez dos tipos de escenarios. El primero cuando la gobernanza es **colaborativa**, es decir, cuando es el gobierno el que tiene el poder de toma de decisiones y la responsabilidad en el manejo del área, pero se requiere – por ley o norma – que tales decisiones se informen o consulten a los demás agentes implicados. En el segundo caso, la gestión es **conjunta**, e implica que varias partes forman el consejo de gobierno con autoridad de toma de decisiones y responsabilidad.

Como gobernanza compartida conjunta podría clasificarse la declaración por parte de entidades gubernamentales de áreas protegidas públicas en territorios conformadas por resguardos indígenas. Este caso se conoce como superposición de áreas protegidas con resguardos indígenas y sin duda, si bien el manejo del área protegida ha sido asignado por la Ley a las autoridades ambientales, también la Ley ha reconocido autonomía en el manejo de sus resguardos indígenas a tales autoridades públicas de carácter especial, lo que exige un ejercicio de coordinación pública para la administración y manejo del área, cuya tomada de decisiones se hace en instancias de gobierno definidas en los regímenes especiales de manejo.

Podrían clasificarse aquí también, sea como gobernanza colaborativa o como gobernanza conjunta, dependiendo de contextos particulares diferenciales, áreas protegidas regionales e incluso nacionales que establecen esquemas de gestión colaborativos o conjuntos con comunidades del pueblo negro o comunidades locales, autoridades municipales, entre otras.

Vale la pena señalar, que en cualquier caso en que se presenten comunidades indígenas o negras que habitan o utilizan regular o permanentemente los recursos naturales de un área protegida, sin que estén en el marco de una gestión conjunta, la Ley 21 de 1991⁴⁰

⁴⁰ La Corte Constitucional ha reconocido que este Convenio forma parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.), integrándose sus disposiciones a la Carta Fundamental, en la medida que contempla temas de derechos humanos, por lo que prima sobre la legislación nacional, al





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

por la cual se adopta el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, nos ponen como mínimo en un escenario de gestión compartida colaborativa e incluso en escenarios de gestión compartida conjunta. La anterior afirmación se sustenta en el hecho de que las medidas administrativas que tomaría la autoridad ambiental en materia de ordenamiento y regulación de usos y actividades, serían decisiones administrativas susceptibles de afectar a las mencionadas comunidades, evento en el cual por disposición de rango constitucional, procedería la consulta previa.

Gobernanza privada. En este caso la autoridad, responsabilidad y control del manejo del área protegida está en cabeza de sus propietarios privados quienes determinan los objetivos de conservación, desarrollan y aplican planes de gestión y mantienen el poder de decisión, sujetos por supuesto a la legislación vigente, en el marco de un Estado social de derecho. Este tipo de gobernanza está presente en la reserva natural de la sociedad civil, no obstante la misma exige el cumplimiento de unos requisitos para su proceso de registro, dentro de los cuales se destacan aspectos relacionados con la zonificación del área.

Gobernanza comunitaria. Este tipo de gobernanza se presenta cuando la autoridad, responsabilidad y control del manejo del área protegida está en cabeza de las autoridades de pueblos indígenas o comunidades locales, de acuerdo con su derecho consuetudinario o normas tradicionales en sus territorios. La comunidad es propietaria, tradicionalmente o legalmente, de la tierra y sus recursos naturales y los ha dedicado a los objetivos de conservación.

Como se señaló anteriormente en Colombia, las normas que regulan la materia, no se han ocupado de reglar la declaración, administración y manejo de áreas protegidas por parte de las autoridades indígenas o las comunidades negras y tampoco han definido categorías de manejo. No obstante y con base en lo dispuesto por la Constitución, la Ley 99 de 1993 y la Ley 70 de 1993, varias comunidades, a través de sus autoridades han creado zonas de protección o conservación, en desarrollo de su derecho a la autonomía, figuras que actualmente carecen de un reconocimiento legal como áreas protegidas.

De allí el llamado que hacía el CONPES 3680 de 2010 y que reitera el recientemente aprobado CONPES 4050 de 2021, para que a partir de la actualización del sistema de

respecto ve, entre otras: Sentencia T-169 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-955 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1303, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; SU-039 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-634 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T- 606 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; SU -383 de 2003, M.P., Alvaro Tafur Galvis





categorías de manejo el sistema nacional de áreas protegidas se incorpore la gobernanza comunitaria. Como veremos más adelante, la nueva definición del Sistema Nacional de Áreas Protegidas adoptada por la Ley 2169 de 2021 así lo requiere.

VII. Uso actual del sistema de categorías en el SINAP – señales hacia su revisión

Las áreas protegidas no son en modo alguno entidades uniformes, antes bien, abarcan un amplio abanico de objetivos y están administradas por un gran número de actores muy diversos. Así, podemos encontrar un número de sitios cuyo acceso está totalmente prohibido debido a su enorme importancia y fragilidad, pero también otro tipo de áreas protegidas que engloban territorios y espacios marinos tradicionalmente habitados, donde la acción humana ha moldeado los paisajes culturales con una alta biodiversidad. En algunos casos, la propiedad y la gestión de los sitios están en manos de los gobiernos, mientras que en otros esta propiedad y gestión corresponde a particulares, empresas privadas, comunidades y grupos religiosos. (UICN, América del Sur).

Hace más de 25 años, la UICN desarrolló un sistema preliminar de categorías para la gestión de áreas protegidas para ayudar a organizarlas y definirlas. La intención original del sistema de Categorías de Gestión de Áreas Protegidas de la UICN era crear un entendimiento común y un marco internacional de referencia para las áreas protegidas tanto entre países como dentro de ellos. Hoy en día, las categorías están aceptadas y reconocidas por organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y gobiernos nacionales como el punto de referencia para definir, recordar y clasificar las áreas protegidas.

Adicionalmente la UICN en su guía sobre directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas, precisa que cada una de las categorías se describe mediante una serie de apartados:

- Objetivo(s) primario(s)
- Otros objetivos
- Rasgos distintivos
- Papel en el paisaje terrestre o marino
- ¿Qué hace singular a la categoría?

Con base en los anteriores elementos el Decreto 2372 de 2010 definió Categoría de manejo como la unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos. Conforme a este marco reglamentario se definió el sistema de categorías de manejo de áreas protegidas para el SINAP, el cual se presenta a continuación:

CATEGORIA DEL SINAP	RELACIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS CATEGORIAS UICN	PROPUESTA DE AJUSTE	ANÁLISIS
Área Natural Única	III Monumento o Característica Natural		
Reserva Nacional Natural	I Reserva Natural Estricta		
Parque Nacional Natural	II Parque Nacional		
Vía Parque	III Monumento o Característica Natural		



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Santuarios de Fauna y Flora	III Monumento o Característica Natural	<p>Categoría Ib: Área silvestre⁴¹</p> <p>Categoría IV: Áreas de gestión de hábitats/especies</p>	<p>Las áreas protegidas de categoría Ib son generalmente áreas no modificadas o ligeramente modificadas de gran tamaño, que retienen su carácter e influencia natural, sin asentamientos humanos significativos o permanentes, que están protegidas y gestionadas para preservar su condición natural.</p> <p>Las áreas protegidas de categoría IV normalmente ayudan a proteger o restaurar, especies de flora de importancia internacional, nacional o local; especies de fauna de importancia internacional, nacional o local incluyendo la fauna residente y la migratoria; y/o hábitats. El tamaño del área puede variar pero</p>
-----------------------------	--	---	--



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CATEGORIA DEL SINAP	RELACIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS CATEGORÍAS UICN	PROPUESTA DE AJUSTE	ANÁLISIS
			<p>a menudo son relativamente pequeñas; sin embargo, este no es un rasgo distintivo.</p> <p>El objetivo de la categoría III es proteger un rasgo natural concreto, lo que no es objetivo de la categoría Ib. Las áreas protegidas de categoría III normalmente son bastante pequeñas y como las de categoría II su objetivo es atraer visitantes en grandes cantidades; por el contrario, los espacios Ib son normalmente más grandes y no pretenden atraer más que a visitantes especializados.</p>

⁴¹ Queda para la discusión el análisis sobre la categoría IV asociada a áreas de gestión de hábitats/especies, que no se propone como ajuste inicial considerando que el objetivo primario plantea la restauración lo que involucra intervenciones activas. Adicionalmente La categoría IV proporciona un enfoque de gestión utilizado en áreas que han sufrido modificaciones sustanciales y requieren la protección de los fragmentos restantes, con o sin intervención.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CATEGORIA DEL SINAP	RELACIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS CATEGORIAS UICN	PROPUESTA DE AJUSTE	ANÁLISIS
Distrito de Conservación de Suelos	VI Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales		
Distrito Nacional de Manejo Integrado Nacional/Regiona I	VI Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales		
Parque Natural Regional	II Parque Nacional		
Reserva Forestal Protectora Nacional/Regiona I	VI Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales		



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Área de Recreación	VI Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales	Categoría V: Paisaje terrestre/marino	La categoría VI subraya la necesidad de vincular la conservación en áreas naturales a la vez que se apoyan los medios de vida sostenibles: por su parte la categoría V hace énfasis en los valores de las interacciones a largo plazo entre las personas y la naturaleza en condiciones modificadas. En la categoría VI el énfasis reside en el uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales (normalmente caza, pesca, pastoreo), mientras que en la categoría V el énfasis reside en usos más intensivos (normalmente agrícolas, forestales y turísticos). La categoría VI es normalmente más “natural” que la categoría V.
-----------------------	---	---	--



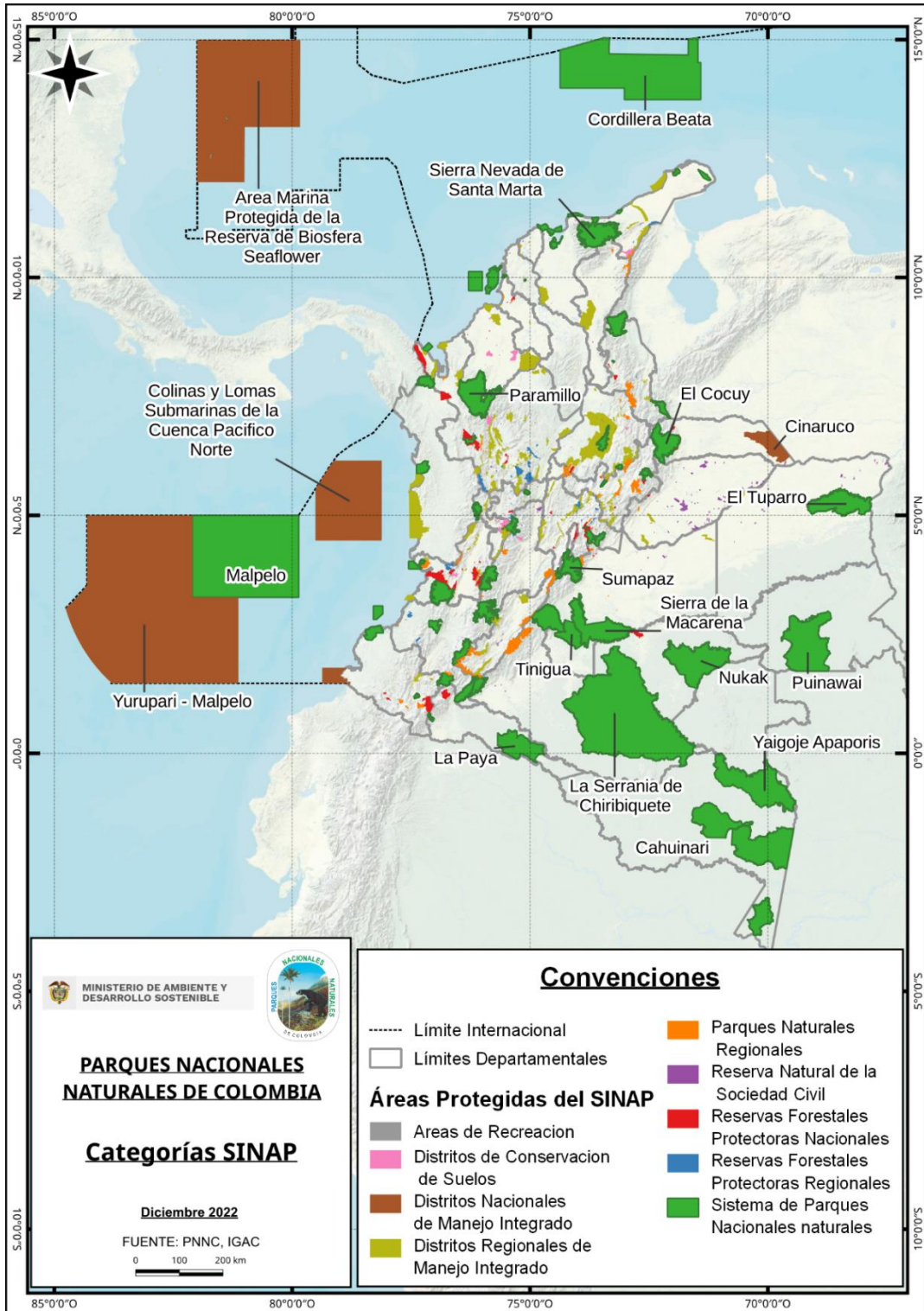
PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

CATEGORIA DEL SINAP	RELACIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS CATEGORIAS UICN	PROPUESTA DE AJUSTE	ANÁLISIS
Reserva Natural de la Sociedad Civil	VI Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales		

Tabla 1. Análisis de equivalencias de categorías SINAP y las planteadas por la UICN.
Fuente: El presente diagnóstico.



PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA





VIII. Un nuevo Sistema Nacional de Áreas Protegidas - Necesidades de ajuste identificadas para sus categorías de manejo

Ya se han mencionado en apartes anteriores algunas de las omisiones que hoy presenta el SINAP en materia de categorías de manejo. El diagnóstico más reciente realizado en el marco de la construcción de la Política SINAP 2030, aprobada por el CONPES 4050 de 2021, confirma que son “insuficientes las categorías de manejo de áreas protegidas del Sinap para la conservación del patrimonio natural y cultural”.

Señala el CONPES que las categorías de manejo existentes “no pueden ser usadas por municipios o distritos para la declaratoria de áreas protegidas locales, ni permiten la creación o registro de áreas protegidas comunitarias en territorios colectivos de grupos étnicos o de otras comunidades”, no obstante propone como línea estratégica 2, aumentar las categorías de manejo de áreas protegidas del Sinap para la conservación del patrimonio natural y cultural.

Esto querría decir que no se trata simplemente de posibilitar el uso de las categorías actuales por parte de municipios y grupos étnicos, como se da a entender de la redacción diagnóstica hecha en el citado documento, sino de diseñar y crear nuevas categorías de manejo que atiendan a los contextos locales y culturales particulares que enmarcan la gestión de áreas protegidas por parte de estos actores, como lo señala la línea estratégica. En esta línea se llama la atención en un aspecto que resulta fundamental, y es el la naturaleza de autoridad pública de carácter especial que tienen las autoridades indígenas y que haría que la definición de su categoría de manejo sea un desarrollo, no de la gobernanza comunitaria, sino de la gobernanza pública.

Las acciones orientadas desde el CONPES prevé que Parques Nacionales Naturales de Colombia, con apoyo del MADS, deberá revisar el sistema de categorías para asegurar que sea suficiente, en términos de los ámbitos de gestión y los tipos de gobernanza. Estos criterios de revisión, deberían ser contrastados en primer términos, con la definición recientemente modificada del SINAP, así como con los planteamientos que los actores del mismo hagan en el marco de una amplia discusión sobre la materia.

La ley 2169 de 2021 en su artículo 26, además de crear un nuevo sistema denominado Sistema Nacional de Áreas Protegidas que incluye el SINAP y las áreas que cumplan los criterios para ser catalogadas como OMEC (otras medidas de conservación basadas en áreas), adopta legalmente una nueva definición del SINAP generada en el marco de la construcción de la Política SINAP 2030. Esta nueva definición es la siguiente:



PARQUES NATIONALES NATURALES DE COLOMBIA

“El Sinap es el conjunto de las áreas protegidas privadas, comunitarias y públicas, del ámbito de gestión local, regional y nacional, los actores sociales e institucionales, los arreglos de gobernanza e instrumentos de gestión que, articulados entre sí, contribuyen a los objetivos de conservación del país”.

Con esta definición se ratifica que la revisión del sistema de categorías, deberá orientarse inicialmente a cubrir los vacíos en cuanto a categorías para áreas comunitarias y categorías para áreas protegidas locales. No obstante el proceso colectivo de discusión de un nuevo sistema de categorías deberá revisar igualmente si las categorías públicas y privadas existentes permiten suficientemente alcanzar los objetivos de conservación de las áreas protegidas del SINAP y si se desarrollan también los distintos tipos de gobernanza.

IX. Requerimientos de un sistema de categorías

Con el fin de analizar los principales requerimientos técnicos para el desarrollo de una propuesta de categorías de manejo de áreas protegidas a continuación se describen.

Actualmente, el sistema de categorías de manejo de áreas protegidas reglamentadas en el SINAP contempla diferencias entre las categorías de manejo a partir de los siguientes aspectos:

Diferencias entre categorías

- Niveles de biodiversidad (Paisajes, Ecosistemas, Poblaciones y Especies)
- Atributos (Estructura composición y función).
- Ámbitos de gestión: Nacional y Regional
- Gobernanza: Públicas y privadas.
- Actividades permitidas

A partir de lo anterior y con el fin de plantear elementos particulares frente al ajuste o diseño de posibles categorías de manejo se proponen los siguientes elementos:

- **Considerar la naturalidad como un eje para su desarrollo**

Las propuestas de categorías a ajustar o desarrollar deberán contemplar como eje principal la naturalidad de los espacios a conservar. Sobre este principio y considerando





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

que existen diferencias entre los grados de naturalidad de las categorías de manejo de áreas protegidas medidos a partir de los principales atributos ecológicos mínimos (composición, estructura y función), este es un propósito que debe mantenerse en el ajuste o diseño de áreas protegidas. En ese sentido, ese diseño integrará estos atributos de manera que cumpla uno o un conjunto de ellos. Lo anterior se precisa considerando que existen diferentes esfuerzos de conservación que nacen desde diferentes iniciativas que no deben necesariamente ser áreas protegidas.

No obstante, y esta para la discusión este concepto de naturalidad, considerando que diferentes impulsores como el cambio climático y la presencia de especies introducidas invasoras entre otros, entran en sinergia con las perturbaciones locales induciendo cambios profundos y en ocasiones irreversibles, constituyendo ecosistemas emergentes (Andrade, Germán.2008⁴²).

Este contexto de cambio contribuye a agudizar la crisis de identidad del objeto de la conservación llama a ampliar conceptualmente su alcance.

Si bien deberán desarrollarse otras estrategias de conservación en los diferentes paisajes continentales y marinos, será necesario evaluar hasta donde las propuestas de un nuevo sistema de categorías de manejo plantean escenarios frente a este contexto.

- **Desarrollar el concepto de conservación**

Las propuestas que se construyan integrarán en su desarrollo las diferentes dimensiones adoptadas por el convenio de diversidad biológica. En ese sentido contemplará en su concepto una o un conjunto de ellas.

Actualmente las dimensiones sobre las que se desarrolla el concepto de conservación están dadas principalmente por la preservación la cual plantea el mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos. La restauración que permite restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados. El uso sostenible que determina la utilización de los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de

⁴² Andrade, German. 2008b. Naturalmente humano. Los ecosistemas emergentes y la gestión de una nueva naturaleza. *Innovación y Ciencia* XV, No. 3: 50-59.





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras y el conocimiento como eje transversal, el cual plantea que son los saberes, innovaciones y prácticas científicas, técnicas, tradicionales o cualquier otra de sus formas, relacionados con la conservación de la biodiversidad.

- **Objetivos que permitan el proceso de conservación para diferentes niveles de biodiversidad**

Si bien hoy en día la mayor parte de las categorías de manejo reglamentadas para el SINAP abordan principalmente los niveles de biodiversidad de paisajes y ecosistemas, es evidente la necesidad de contemplar otros niveles asociados a comunidades, poblaciones y especies, dentro del diseño de las áreas y principalmente frente a la concepción de sus objetivos de conservación. Lo anterior será estratégico al momento de definir prioridades de conservación provenientes de metas de conservación para estos niveles. Esto deberá ser evaluado frente al papel que juegan las áreas protegidas en el ámbito de gestión local, en especial por la complementariedad que deben brindar estas en el contexto del sistema.

- **Dimensión espacial**

Implica un área definida espacialmente y delimitada con claridad. El término tiene una acepción tridimensional, incluye el **espacio situado sobre (espacio aéreo) un área protegida, la superficie y el espacio subterráneo**. Estos límites pueden estar definidos por líneas naturales (límites arcifinios) o líneas imaginarias.

- **Temporalidad**

Sobre los diferentes objetivos que puedan plantearse para las diferentes áreas, se abre una posibilidad de análisis en relación sobre si las áreas protegidas se deben declarar de manera permanente, o de acuerdo con los objetivos de conservación definidos se pueden conservar en una época del año específica. Sobre esto se plantea el ejemplo sobre salvaguardar especies durante proceso migratorios que requieren de ciertos ecosistemas que son hábitats de estas, lo cual tendría implicaciones para su manejo, con particular atención en la regulación de los usos y actividades, los cuales se proponen sean diferenciales a partir de la misma temporalidad.

X. Propuestas construidas - Base para la discusión





PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Tabla comparativa (por desarrollar)

Públicas
Nacionales
Regionales
Locales
Privadas
Comunitarias

- [Propuesta Fandiño](#)
- [Propuesta Biocolombia](#)
- Comité de facilitación - Proyecto ley sinap 2009 – 2010 (memorias de los 2 congresos)
- Áreas locales y comunitarias (propuestas reglamentarias)
- Áreas comunitarias Ley 70
- [Río protegido, paisaje protegido, categoría empresarial..](#)

XI. Conclusiones y recomendaciones

- Acelerar el proceso
- Garantizar la participación del SINAP
- Establecer no solo el ajuste de categorías sino los mecanismos de armonización y articulación en el marco de las competencias de los actores
- Definir directrices para la selección y el diseño y el manejo
- Fortalecer estructura del SINAP
- Generar capacidades en cabeza de actores
- Garantizar rigurosidad técnica con visión sistémica
- Discusión y armonización sectorial

XII. Bibliografía