



Licencias ambientales y protección de parques nacionales: Análisis de los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional

Environmental licenses and protection of national parks: analysis of the
jurisprudential guidelines of the constitutional court

Edwin Garnica Ruiz.

*Abogado, Universidad UNICIENCIAS Seccional Bucaramanga Técnico Judicial con Énfasis
en Investigación Criminal de la Fundación. FUNDAMIL. Actualmente curso especialización en
Derecho Administrativo de la Universidad Libre seccional Socorro. Correo: egarnica@medicinallegal.gov.co*

Resumen.

En el presente artículo, se plantea como pregunta problema ¿Cuáles son los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en torno a la protección de los parques nacionales y la expedición administrativa para otorgar licencias ambientales? A partir de este se busca hacer un estudio del lineamiento jurisprudencial expedido por la Corte Constitucional respecto del licenciamiento ambiental, en relación con su papel orientado a la protección de los parques nacionales naturales. Finalmente se concluyó que la expedición de licencias ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y la ANLA juega un importante papel en la protección y conservación de los parques naturales, respecto de su protección a la diversidad natural, histórica y cultural de la Nación, así como al del medio ambiente y los recursos naturales.

Palabras Clave: Parques naturales; Licencia ambiental; Medio ambiente; Recursos naturales; Protección de los parques naturales.

Abstract.

In this article, the problem question is posed: What are the jurisprudential guidelines of the Constitutional Court regarding the protection of national parks and the administrative issuance to grant environmental licenses? From which it is sought to make a study of the jurisprudential guideline issued by the Constitutional Court regarding environmental licensing, in relation to its role oriented to the protection of natural national parks. Finally, it was concluded that the issuance of environmental licenses in the head of the Ministry of Environment and ANLA plays an important role in the protection and conservation of natural parks, with respect to their protection of the natural, historical and cultural diversity of the Nation, as well as to the environment and natural resources.

Key Words: Natural parks; Environmental license; Environment; Natural resources; Protection of natural parks

Introducción

En el Estado colombiano, el Decreto 2041 de 2014 reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, en este se especifica que son competentes para expedir de dichas leyes las autoridades administrativas como el ANLA, las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible, así como los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población supere el millón de habitantes. Sobre este aspecto las licencias ambientales son comprendidas según Parra & Ortiz (2017) como la autorización que otorgan dichas autoridades para la ejecución de una obra, proyecto o actividad, que tiene como finalidad el producir un grave deterioro a los recursos naturales. A su vez esta licencia busca que se cumplan una serie de requisitos, términos y condiciones, así como obligaciones por parte de quienes piden la licencia ambiental para mitigar, corregir y compensar el daño que se efectuó sobre dicho bien natural.

No obstante, existen una serie de circunstancias de índole especial como lo es el caso del artículo 52 en su numeral 7 modificado por el decreto 1122 de 1999, de la ley 99 de 1993, que establece que se podrán otorgar licencias ambientales en las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales, situación que a concepto es contraria a los mandatos legales y constitucionales respecto de los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Carta Política. Que señalan que los parques naturales son lugares de protección para las riquezas naturales de la Nación (Art. 8 Const.) Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles (Art. 63. Const.) de tal razón no sería viable que exista una norma que permita afectar o alterar bienes que por su naturaleza jurídica modifiquen su finalidad ambiental, Así las cosas, se estaría desconociendo la protección a la diversidad e integridad del medio ambiental y la protección de áreas protegidas como lo son los sistemas ecológicos (Art. 79 Const.) y finalmente desconocería el aspecto de control y prevención sobre factores de riesgo ambiental (Art. 80 Const.)

No obstante, a la existencia de tal debate la jurisprudencia constitucional ha indicado que si bien existe un conflicto entre las licencias ambientales y el sistema de parques nacionales existe una situación de índole jurisprudencial que permite de forma específica otorgar dichas licencias ambientales por tal razón nace como problema de investigación *¿Cuáles son los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en torno a la protección de los parques nacionales y la expedición administrativa para otorgar licencias ambientales?*

Por ello el contenido formal del presente artículo de investigación se divide en tres momentos a saber. El primero encaminado a hablar del procedimiento administrativo para expedir licencias ambientales, el decreto 2041 de 2014 y el estudio de diagnóstico ambiental.

El segundo donde se desarrolla el marco normativo de protección de parques nacionales, así como las reglas dadas por el ministerio de ambiente sobre el Sistema Nacional de áreas protegidas. Finalmente, en el último instante se aborda lo referido a los lineamientos jurisprudenciales dados por la Corte Constitucional en las sentencias C-746 de 2012 y la sentencia C-035 de 2016 donde se expresa como se faculta la expedición de una licencia ambiental.

Metodología

La metodología a implementar para la investigación es principalmente de índole teórico. Esto quiere significar que se analizaran aspectos relativos a la reflexiones jurídicas y jurisprudenciales, toda vez que el problema tiene origen o surge a partir de un análisis proveniente de una situación en concreto, para el caso del proyecto es el de determinar cuáles son las reglas y lineamientos establecidos para otorgar permisos ambientales de forma específica en los parques naturales del Estado colombiano. De este modo el resultado no buscara eventualmente darle solución a un determinando jurídico sino por lo contrario robustecer el contenido académico sobre el derecho administrativo y los lineamientos ambientales.

Tipos de Investigación:

Siguiendo este orden de ideas la investigación es pura o básica jurídica, toda vez que se centra en establecer analizar y determinar aspectos relativos a los marcos normativos y sentencias de la Corte Constitucional, por ello los aspectos coyunturales de la investigación no aplicaran directamente al problema.

Descriptiva: Se trata de una investigación descriptiva toda vez que se trata de caracterizar una situación en concreto en este caso la de los parques nacionales y los permisos ambientales que otorga la administración pública para realizar proyectos públicos sobre dichos territorios.

Analítica – Hermenéutica: Es una investigación de tipo analítico toda vez que se abordan aspectos propios de la interpretación jurisprudencial, en específico de las reglas y ratio decidendi que tiene la corte constitucional sobre las licencias ambientales, su concepto, elementos, características y demás patrones propios del derecho ambiental. A su vez se analiza cómo estos lineamientos influyen sobre los parques naturales y su especial protección en cabeza de los municipios y del gobierno nacional.

Correlacional: Es una investigación correlacional en tanto se tienen dos aspectos en concreto por una parte los permisos y licencias ambientales y por otro la protección de los parques nacionales que se encuentran estrechamente ligados a la salvaguarda del medio ambiente y los ecosistemas como entidades sujetas de derechos.

Resultados

1. Procedimiento administrativo de expedición de licencias ambientales.

Se entiende como licencia ambiental a aquella autorización otorgada por la autoridad ambiental en aras de apoyar la ejecución de una obra, actividad o un proyecto que por su naturaleza ocasionan un grave deterioro a los recursos naturales renovables o al medio ambiente en general, tanto por el daño que por sí mismo puede ocasionar como por la instrucción de modificaciones que se le hacen al entorno, siendo estas considerables y visiblemente notorias (Restrepo Medina (2009).

Al ser esta expedida como producto de la manifestación de una autoridad administrativa, es acertado anotar que la licencia ambiental es por su procedimiento un acto administrativo. En este sentido, este acto se constituye en pro del cumplimiento de los propósitos y fines esenciales del Estado, en lo que respecta principalmente a la preservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales (Restrepo Medina, 2009).

Menciona Restrepo Medina (2009) que la licencia ambiental al tratarse de un acto que emiten las autoridades administrativas en materia ambiental, se da principalmente como respuesta de la administración cuando tiene algún interés en cualquier tipo de obra u actividad que pueda suponer un impacto al medio ambiente. Es por esta razón, que la administración tiene el interés y el deber de evaluar desde un criterio ambiental, el procedimiento técnico administrativo que tiene el objeto de prevenir, identificar o mitigar los impactos que se ocasionan al medio ambiente como producto de dichas actividades, al tratarse de situaciones que pueden llegar a generar un daño en la salud de los particulares, así como de afectar la calidad de vida de estos.

1.1. Evaluación de impacto ambiental, diagnóstico ambiental y estudio de impacto ambiental.

Tabla 1. Impacto, diagnóstico y estudio ambiental.

EsIA	Estudio de Impacto Ambiental	Se predice el impacto que puede llegar a tener el proyecto, obra o actividad
------	------------------------------	--

EIA	Evaluación de Impacto Ambiental	Procedimiento para elaborar una estimación de las consecuencias ambientales que puede llegar a producir determinado proyecto, actividad u obra
EDA	Estudio de Diagnóstico Ambiental	El proyecto, obra o actividad ya se encuentra en funcionamiento

Fuente: realización propia

Para que las autoridades ambientales tomen la decisión sobre si otorgar o no licencias ambientales, se requiere de un detallado estudio del impacto ambiental – en adelante EsIA – que puede llegar a tener determinada actividad o situación, estudio que se enmarca como el instrumento técnico esencial que orienta el otorgamiento de licencias ambientales (Sleman, J. & Velásquez, C., 2016).

Por tanto, en palabras de Rodríguez, M. (1998) es necesario que el estudio del impacto ambiental incluya un detallado conjunto de las actividades y las obras que pretenden mitigar, prevenir o evitar dicho impacto ambiental con su presupuesto respectivo. Por lo tanto, en el momento que se exige la realización de los estudios y diagnósticos ambientales, se constituye un momento esencial para que las autoridades administrativas ambientales realicen un seguimiento de su cumplimiento.

De lo anterior se desprende que el EIA hace referencia a un instrumento esencial para la toma de decisiones que versan sobre proyectos, actividades u obras que por su impacto con el entorno necesitan de una licencia ambiental que le permita su desarrollo, y que debe ser obligatoriamente exigida en todos aquellos casos que la ley y los reglamentos establezcan. Además, es necesario que el estudio o el diagnóstico que se realiza corresponda tanto en contenido como en forma con las características y el objeto de la actividad o de la obra, pues su coherencia determina la pertinencia de la licencia ambiental para tales casos.

Entonces, el EsIA tiene una noción cercana a la predicción, es donde no ha sido otorgada la licencia ni la actividad se ha visto puesta en acción por lo que no se ha determinado su impacto, es con este estudio que la Administración realiza el análisis de los posibles impactos que puede llegar a conllevar dicha obra o actividad, el inicio de todo. Para dar desarrollo de este estudio se puede hacer uso de una evaluación de impacto ambiental – en adelante EIA –, entendido como el procedimiento que se realiza a través de un conjunto de

estudios, informes técnicos y de consultas que sirven para elaborar una estimación de las consecuencias ambientales que puede llegar a proyectar determinado proyecto, actividad u obra. Es con esta evaluación que se forma un juicio objetivo para que al finalizarse el estudio sea viable concluir si se aprueba o se rechaza dicha actividad u obra analizada (Gobierno de La Rioja, s.f.)

Por último, respecto del estudio de diagnóstico ambiental – en adelante EDA – es claro aclarar que si bien es similar al EsIA, se diferencia en que el último tiene mayor enfoque en las predicciones, al encontrarse la obra o la actividad en la fase de planificación o en la preinversión, es decir que no ha comenzado a operar y por lo que no se es posible determinar su impacto ambiental, sino que se realiza haciendo un análisis de sus posibles consecuencias. En paralelo, el EDA se realiza cuando la actividad o la obra ya se encuentran rigiendo, ya se encuentra construida y en la etapa operativa, por lo que su diagnóstico se realiza a partir de muestreos y de mediciones (López, A., s.f.).

En este orden de ideas, el EDA se aplica para aquellas actividades u obras que ya se encuentran en funcionamiento y que en ningún momento antes de su iniciación realizaron una EIA, razón por la que nunca se les fue aprobado el EsIA para que se les otorgara la licencia ambiental, lograda únicamente cuando con la ejecución de este estudio se ve aprobada. Por tanto, para aquellas actividades o proyectos que ya operan y que necesitan de una licencia ambiental; ya sea para fines de una transacción en un banco o porque es necesaria para los trámites de permisos ante el Ministerio de Salud, se realiza el diagnóstico de impacto ambiental (López, A., s.f.).

1.2. Autoridad nacional de licencias ambientales.

En conformidad con la Ley y el Decreto 2041 de 2014 por medio de este se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 que versa sobre Licencias Ambientales, las autoridades competentes para otorgar una licencia ambiental o incluso para rechazarla son varias, entre las que se establece como regla general y se menciona como principal autoridad encargada de aprobar o rechazar el otorgamiento de licencias ambientales a la Autoridad Nacional de Licencias Ambiental –ANLA– (art.2, núm.1).

Por otro lado, a nivel regional también es posible encontrar autoridades encargadas de otorgar o negar las licencias ambientales, como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible. Quienes delegan tal facultad a las demás entidades territoriales teniendo en cuenta capacidades administrativas, técnicas, económicas y la operatividad de las mismas para el ejercicio de tal delegación (art.2, núm.2).

A nivel local y distrital, los municipios, distritos y áreas metropolitanas que cuentan con una población urbana superior a un millón de habitantes también pueden hacer ejercicio de esta función, en conformidad con los términos mencionados por la Ley 99 de 1993 en su

artículo 66 (art.2, núm.3). Como también sucede con las autoridades ambientales creadas con a partir de la Ley 768 de 2002 (art.2, núm.4) (Decreto 2041, 2014)

Para el caso de la ANLA, se entiende que su presencia es esencial para velar por el cuidado del medio ambiente con el otorgamiento de estas licencias, pues es por excelencia el organismo colombiano que tiene como objetivo principal velar por que las actividades, obras o proyectos que requieran de un permiso, trámite o licenciamiento ambiental, logren cumplir a cabalidad con la normatividad ambiental. Toda vez que lo que se busca es contribuir al desarrollo sostenible del Estado (Decreto 3573, 2011, art.2).

Sumado a lo anterior, también le corresponde a la ANLA ejecutar un seguimiento sobre los permisos, los trámites y las licencias ambientales que hayan sido otorgadas. Conociendo sobre las licencias que se expiden respecto del sector minero, hidrocarburos, eléctricos y de infraestructura, según el artículo 8 del Decreto 2041 anteriormente citado. Entre otras funciones a nivel específico, el Decreto 3573 del 2011 añade funciones sancionatorias y coercitivas respecto del pago de las sumas adeudadas a la ANLA, funciones encargadas de dirimir conflictos suscitados entre las autoridades ambientales, la representación judicial y extrajudicial de la Nación respecto de los asuntos que le competen y el desarrollo de una política de gestión de información necesaria para hacer un seguimiento del cumplimiento de su objetivo (art.3).

1.3. Decreto 2041 de 2014

A partir del Decreto 2041 expedido en octubre 15 de 2014, se reglamentó lo concerniente al Título VIII de la Ley 99 de 1993 que versa sobre licencias ambientales, en aras a fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental, así como la gestión de las autoridades ambientales encargadas de tal fin. Lo anterior bajo el interés trascendental de promover la responsabilidad ambiental a nivel estatal para contribuir en la protección del medio ambiente.

A partir de este Decreto se busca hacer una aclaración acerca de las definiciones necesarias para su tácita interpretación, estableciendo a su vez el alcance y el concepto que tiene el licenciamiento o la licencia ambiental, conexas a su competencia, normatividad sobre el EsIA y el EDA. Por lo tanto, menciona el trámite que se debe realizar para tales estudios, sobre la modificación, cesión, seguimiento, control, pérdida de la vigencia y el acceso a todo tipo de información ambiental relativo a su competencia, así como demás disposiciones sobre la materia (Decreto 2041, 2014).

Relativo a las disposiciones generales que el Decreto en mención señala, se hace un abordaje conceptual de las definiciones que el mismo entiende en materia de licenciamiento ambiental, encontrándose entre estas lo comprendido por el alcance de los proyectos, las obras o las actividades; el plan de manejo ambiental; el área de influencia; la explotación

minera; las medidas de compensación, corrección, mitigación y prevención; el impacto ambiental; el plan de manejo ambiental y los puertos marítimos de gran calado (art.1).

Posteriormente se centra en hacer una mención de las autoridades ambientales con competencia para otorgar o negar la licencia ambiental, encontrándose no solo a la ANLA, sino también autoridades nombradas a nivel regional, local, distrital y demás asignadas por la Ley (art.2). En seguida hace mención del importante concepto y alcance otorgado a la licencia ambiental, comprendida como la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para la ejecución de toda actividad, obra o proyecto que puede llegar a ocasionar deterioro ambiental (art.3).

En cuarto lugar profundiza en la licencia ambiental a nivel global, destinada esencialmente a las obras y las actividades que tienen relación con proyectos de hidrocarburos y explotación minera (art.4). Hace una aclaración del papel de la licencia ambiental frente a otras licencias y la importancia de la misma para lo relacionado al medio ambiente en expedición de autoridad ambiental competente (art.5). Finalmente termina las disposiciones haciendo mención del término de la licencia ambiental que se otorga durante la vida útil del proyecto, la obra o la actividad (art.6) (Decreto 2041, 2014).

2. Marco normativo de protección de parques nacionales.

2.1. Sistema Nacional de Áreas protegidas

El Ministerio de Ambiente a través de Parques Nacionales Naturales de Colombia entiende a las áreas protegidas como aquella área definida geográficamente que ha sido nombrada, administrada y regulada con el objetivo de preservar y conservarla. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas – en adelante SINAP – hace referencia al conjunto de áreas protegidas, así como las estrategias, actores sociales y los instrumentos de gestión que operan para coadyuvar en pro de los objetivos de conservación del país y del medio ambiente. Se deduce que el SINAP incluye todas las áreas protegidas pertenecientes al Estado, sea privado o comunitario, o ya sea del ámbito de gestión nacional, regional o local (Minambiente, s.f).

Este sistema tiene como objetivo principal establecer las pautas y las orientaciones para contribuir en la consolidación del SINAP como un verdadero sistema ecológicamente representativo y eficaz, toda vez que su operatividad contribuya al ordenamiento territorial a lograr los fines y objetivos estatales orientados a la conservación del medio ambiente y al desarrollo sostenible (Minambiente, 2015)..

Menciona Minambiente en el documento *ABC del Sistema Nacional de áreas Protegidas SINAP*, que los objetivos de este sistema deben obedecer a tres componentes

esenciales para su funcionamiento. En primer lugar debe ser completo, pues todos los componentes que conforman el SINAP deben coexistir y encontrarse articuladores e interactuando entre sí mismos. En segundo lugar debe ser representativo ecológicamente, pues en la totalidad de sus Áreas protegidas debe mostrarse la biodiversidad del país en sus distintos niveles. Por último debe ser efectivamente gestionado, toda vez que la efectividad del SINAP se da cuando se actúa en cumplimiento del objeto y la misión de conservar el entorno a partir de la aplicación de los programas y las políticas con ayuda de las autoridades ambientales y los demás actores que inciden en este caso (2015).

Así las cosas, el SINAP se guía a partir de una vasta normatividad en materia ambiental entre los que se destaca la Ley 99 de 1993 por medio de la que se creó el Ministerio del Medio Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), estableciéndose la asignación al sector público en correspondencia con la gestión y la conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como también se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA – y se habló de otras disposiciones de carácter ambiental.

Por otro lado, con la Ley 165 de 1994 con tal el Estado colombiano aprobó el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, se trataron temas como la conservación de la diversidad biológica, sobre la utilización sostenible del medio ambiente y la participación justa y equitativa respecto de los beneficios obtenidos por la utilización de los recursos genéticos.

Por último, también es pertinente mencionar el Documento CONPES 3680 del 21 de julio de 2010 oficializado por el Consejo Nacional de Política para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, documento que permitió establecer los lineamientos para que se consolidara el SINAP con los objetivos de definir los mecanismos necesarios para el funcionamiento de este sistema; aumentar la representatividad ecológica de dicho sistema y; contar con una estrategia de carácter financiero y del manejo de los recursos de la información para evaluar y orientar su funcionamiento.

2.1.1. Reglas del Ministerio de Ambiente.

Con el Decreto 2372 del 1 de julio de 2010 se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974 en conjunto con la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, con el fin de regular el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A través de este Decreto se busca reglamentar EL SINAP así como las categorías de manejo que conforman a este sistema y los procedimientos generales que lo orientan.

Para esto menciona que existen dos categorías de áreas protegidas. En primer lugar se encuentran las áreas protegidas públicas entre las que se incluye primordialmente el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las reservas forestales protegidas, los parques naturales

de las regiones, los distritos de manejo integrado y de conservación de suelos, y las áreas de recreación. En segundo lugar, se tienen las áreas protegidas privadas, que incluye únicamente a las reservas naturales de la sociedad civil (art.10).

Añade en su artículo 11 que el sistema de parques naturales al hacer parte del SINAP, su reserva, alinderación, delimitación y demás asuntos concernientes a su regulación debe corresponder al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de que su manejo y administración va de la mano con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2372, 2010).

En adición a ello continúa mencionando que la reglamentación de aquellas categorías que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales debe ir regulado por toda norma que se expida y pretenda modificar, sustituir o derogar su funcionamiento, que debe ir reglamentado esencialmente por el Decreto 622 de 1997.

Mediante dicho Decreto fueron establecidos los reglamentos generales que regulan la aplicación a los conjuntos de áreas que por su importancia y su valor excepcional para el patrimonio nacional y del beneficio que aporta a los particulares, cuenta con una reserva que lo enmarca dentro del tipo de áreas protegidas para su conservación. Es así como con este Decreto se busca reglamentar la reserva y la delimitación de los Parques Nacionales Naturales y menciona expresamente la normatividad que regula la administración de dichos parques (Decreto 622, 1997).

Del mismo modo, se menciona el manejo y el desarrollo de esta categoría de área protegida, que debe contar con su respectivo plan maestro conteniendo tanto las facilidades, el desarrollo y el uso y manejo de cada una de las áreas que integran al Sistema de Parques Nacionales Naturales. Añade lo referente a las concesiones y contratos respecto de aquellos celebrados para la prestación de servicios en los términos que la ley determine y establece el uso que se le puede dar a los mismos. Por último, hace énfasis en las obligaciones de los usuarios, las prohibiciones y las sanciones que se aplican a quienes afectan el área protegida (Decreto 622, 1997).

3. Lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

3.1. Sentencia hito Sentencia C-746/12

La Corte Constitucional mediante sentencia C-746 del 26 de septiembre de 2012 adelantada por el Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez estudió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra del numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 del 93 por considerarse que vulnera preceptos constitucionales. Toda vez que al haber otorgado al

Ministerio del Medio Ambiente la facultad de expedir licencias ambientales para cualquier proyecto que provoque una afectación a los parques nacionales naturales desconoció la protección que tienen dichas áreas como riquezas naturales de la Nación. Vulnerando su carácter de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La Corte se enfrenta al conflicto suscitado por haberse transferido la competencia del Ministerio de Ambiente a la recién creada ANLA, razón por que lleva a que los intervinientes consideren debería inhibirse. Empero, la Corte encuentra viable adelantar el proceso por encontrarse la norma demandada aun en vigencia, a pesar de haberse presentado un traslado de la competencia en términos administrativos.

Menciona la Corporación luego de realizar un estudio del concepto sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales y de todos aquellos elementos que lo integran, que este sistema debe ser entendido como una importante técnica de reserva sobre determinadas áreas del territorio cuya afectación a un régimen jurídico especial es trascendental para cumplir con los mandatos constitucionales que versan sobre la materia. Es entonces que este régimen otorga un contenido jurídico que coadyuva en la realización de un sistema especial para la protección del medio ambiente (núm.26). En adición a ello, añade que la licencia ambiental es a su vez uno de los mecanismos jurídicos que mayor importancia y ayuda prestan al Estado para que dichos preceptos constitucionales sean cumplidos y los fines de protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente sean llevados a cabo, así como el de prevención y control de los factores de deterioro al entorno (núm.28).

En este orden de ideas, la Corte concluye declarar exequible la norma demandada, admitiendo la posibilidad de expedir licencias ambientales a proyectos que pueden llegar a ocasionar un deterioro o una afectación al sistema nacional de parques naturales (Sentencia C-746, 2012).

3.1.1. Facultad para la expedición de la licencia ambiental

En un inicio la norma demandada otorgaba al Ministerio del Medio Ambiente la facultad de otorgar licencias ambientales a los proyectos, actividades u obras que representaban un posible daño al medio ambiente. Por tanto, la parte actora señaló que tal disposición desconocía el objeto que tienen estas áreas como espacios dedicados a las riquezas naturales de la nación y que deben ser plenamente sujetos de protección y conservación. Es por esto que consideró que el licenciamiento ambiental sobre los parques podría ocasionar que se pierda su carácter inalienable al permitir que otras personas inicien negocios con dichas áreas, además de afectar las finalidades de protección y cuidado ambiental.

A pesar de esto, la Corte consideró que la expedición de la licencia ambiental no desconoce los mandatos constitucionales como lo señala la accionante, pues dicha licencia tiene múltiples propósitos entre los que se destacan los de prevención, manejo y planificación

del mecanismos tendientes a la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales (núm.36). Entonces la Corte acepta la facultad que otorga la norma demanda a las autoridades competentes para que expidan licencias ambientales, pues su expedición se traduce como manifestaciones de una actividad administrativa, que se encuentra orientada a prevenir los riesgos o los efectos que se pueden causar indeseadamente sobre el entorno (núm.14) (Sentencia C-746, 2012).

3.2. Sentencia consolidadora Sentencia C-035/16

A través de la Sentencia de constitucionalidad N°035 del 9 de febrero de 2016 la Corte Constitucional decide sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 y otros de la Ley 1753 de 2015, por las que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 respectivamente.

Debido a la complejidad del tema a tratar en el que la Corte debe consolidar la información y realizar un detallado estudio de cada una de las normas, decide dividir las consideraciones en tres secciones para hacer más ordenado y efectivo el desarrollo de la sentencia. En primer lugar consideran los demandantes que la creación y la ampliación de las Áreas de Reserva Estratégica Minera desconoce los preceptos constitucionales que buscan proteger a los trabajadores agropecuarios y de producción agropecuaria, pues la delimitación y la reserva de áreas exclusivas para la minería ocasiona que se tenga prevalencia de la actividad dejando de lado principios o actividades que también gozan de protección constitucional y tienen igual o superior importancia (Sentencia C-035, 2016).

En segundo lugar la Corte estudia los artículos sobre los cuales los accionantes consideran se está violando los derechos fundamentales a la reparación integral de las víctimas y a la igualdad, por cuanto la declaratoria de imposibilidad jurídica en los casos que ocurre restitución de tierras donde se presencian PINES produce un desconocimiento del derecho que tienen las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. También alegan que se están desconociendo los principios de autonomía territorial, concurrencia, coordinación y subsidiaridad al desplazar competencias propias de las entidades territoriales a una comisión que incluye entidades a nivel central. Así mismo, señalan que la asignación de competencias propias de cierta entidad a la ANLA viola el precepto que le otorga tal facultad y flexibiliza un mecanismo de control estatal para liberarlo ante los particulares (Sentencia C-035, 2016).

Por último, consideraron los accionantes que en relación a la minería y los hidrocarburos la norma demandada incluye una excepción a la disposición que prohíbe la realización de actividades sobre explotación a los páramos, que se realiza con ayuda de las licencias ambientales. Por tal motivo, consideran que se están vulnerando los derechos al medio ambiente, al agua y al patrimonio público (Sentencia C-035, 2016).

En este orden de ideas, al respecto de las áreas de reserva para el desarrollo minero se decide declarar la norma en cuestión como exequible. Por otro lado, con el sistema nacional de proyectos de interés nacional y estratégicos si bien la disposición contenida en el artículo 52 de la Ley 1753 fue declarada exequible al igual que el artículo 49 de la misma en sus incisos segundo y quinto, en el caso del inciso tercero se declaró la inexequibilidad y la Corte se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo sobre el cuarto. Sobre los PINES y víctimas del conflicto armado se declaró la inexequibilidad de la norma, pues se consideró que vulneraba el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Sobre las licencias y los permisos ambientales se declaró la inexequibilidad de la norma (Ámbito Jurídico, 2016).

Finalmente y el punto más importante a mencionar en el presente apartado, respecto a la protección y la delimitación de los páramos se declaró la inexequibilidad de la norma demandada por desconocer el deber constitucional de preservar y proteger las áreas que cuentan con una protección especial debido a su importancia ecológica, por lo que se prohibieron los proyectos mineros en los páramos, toda vez que esto ocasiona un deterioro al medio ambiente y al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad (Ámbito Jurídico, 2016).

Discusión

Es de aclarar que el licenciamiento ambiental en palabras de Parra Cárdenas & Ortiz Parra (2017) es aquella autorización otorgada las autoridades ambientales competentes según la ley y el reglamento para tal fin. La licencia se otorga frente a la ejecución de obras, proyectos o actividades que luego de realizarse un EsIA se considera puede llegar a ocasionar un deterioro grave a los recursos renovables naturales o al medio ambiente. Ya sea por su impacto ambiental o por la introducción de cambios y modificaciones considerables en el paisaje. En este sentido, quien se encuentra beneficiado por la licencia ambiental tiene el deber de someterse a cumplir con los requisitos, las condiciones, términos y obligaciones que se le impongan en relación con los objetivos de prevención, corrección, mitigación y compensación.

Es importante traer a colación en términos de la discusión la anterior sentencia citada C-746 del 2012 donde se presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra el numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”* Mediante esta la Corte definió las características propias de los Parques Nacionales Naturales así como de su relación con la licencia ambiental y el organismo encargado de su regulación.

En este orden de ideas, para la Corte la licencia ambiental se trata de una autorización que el mismo Estado provee para que se puedan ejecutar aquellas obras, proyectos o actividades que pueden llegar a tener afectaciones en el medio ambiente. Empero, esta licencia tiene un carácter obligatorio y es necesario que antes de iniciar con la ejecución de dichos proyectos u obras sea obtenida (Corte Constitucional, sentencia C-746, 2012).

Además se resalta la intención que tiene este licenciamiento ambiental respecto del cumplimiento de los mandatos constitucionales, por cuanto al actuar como instrumento de coordinación, planificación, cautelar, prevención y de gestión, coadyuva en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. De igual forma contribuye en la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, en prevenir y controlar el deterioro ambiental y también ejerce una importante función ecológica respecto de la propiedad. Por último, continua mencionando respecto del licenciamiento ambiental que al tratarse de un acto administrativo de carácter especial logra funcionar para este caso como una garantía a los intereses de protección constitucional, cobijado bajo el principio de prevención y las demás normas relativas al orden público (Corte Constitucional, sentencia C-746, 2012).

Por otro lado, menciona la Corte Constitucional en la sentencia citada (2012) en lo relativo al Sistema de Parques Nacionales Naturales se tiene que el conjunto de diversas áreas que conforman este Sistema tienen un trascendental valor excepcional, que se reserva para el beneficio de la humanidad y de los habitantes del territorio. Por consiguiente, estos se encuentran sometidos bajo un propio régimen jurídico que en pro de los objetivos de conservación y de protección, únicamente pueden ser utilizados para su conservación, educación, investigación, cultura, recreación pasiva y recuperación y control.

Se aclara entonces que al ponerse en duda la pertinencia de que el Ministerio de Ambiente se vinculara como el encargado de la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en conjunto con la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales, para la Corte resulta ser exequible y por consiguiente su establecimiento por sí mismo es necesaria. Ya que, para la Corporación este sistema responde a una configuración característica de un tipo específico de reserva, que por su valor excepcional para el patrimonio nacional y por sus importantes características que aportan riqueza cultural, natural e histórica a la nación, deben gozar de una especial protección en conformidad con la Constitución y con el Convenio sobre la diversidad biológica, ratificado en Colombia a través de la Ley 165 de 1994 (Corte Constitucional, sentencia C-746, 2012).

En este sentido, la protección al Sistema de Parques Nacionales Naturales debido a su naturaleza especial e imprescindible para la Nación debe gozar de una protección especial, tanto legal como constitucional, que se logra con el licenciamiento ambiental que también se trajo en conjunto con el Convenio anteriormente mencionado. Por esta razón, es apropiado mencionar que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales les compete la administración y regulación de este Sistema,

pues su protección es de interés primordial para la Administración y el Estado colombiano, así como lo es para la misma humanidad.

Conclusiones

A modo de colofón se tiene que la licencia ambiental, so pena de dar permiso para que ciertas actividades, proyectos u obras que pueden causar deterioro o alteraciones al medio ambiente se ejecuten, al guiarse bajo los postulados de prevención, corrección, mitigación y otros, cumple un importante papel en la conservación y preservación del entorno, así como del cuidado de los recursos naturales, culturales e históricos de la Nación.

Además el licenciamiento ambiental tiene ciertos requisitos que lo ponen bajo un control riguroso respecto del nivel de deterioro que se puede ocasionar, pues como se evidenció en uno de los casos citados, cuando la obra, el proyecto o la actividad coloca en peligro no solo al entorno sino también a la calidad de vida de las personas, como lo es cuando afecta derechos fundamentales, entonces no da paso para que se cumplan los requisitos que otorgan la licencia ambiental.

Los parques naturales por su carácter especial gozan de una regulación característica que vela por su protección, es por esta razón que tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA deben sujetarse a la vasta normatividad que pretende no solo regular los casos en que se pueden otorgar licencias ambientales, sino también prestar atención al cuidado de Áreas Protegidas como los parques naturales para hacer efectiva su conservación y protección.

En este orden de ideas, la licencia ambiental es trascendental para el cuidado de los parques nacionales naturales del país, no solo a nivel legal, sino por mandato constitucional e incluso convencional. Pues el cuidado de los parques naturales contribuye a la protección de una importante parte de la diversidad natural, cultural e histórica del país, y además contribuye al cuidado del medio ambiente como un tema de interés primordial a nivel mundial.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existen conflictos de intereses entre las partes que realizaron la investigación y la redacción del artículo.

Referencias Bibliográficas

Ámbito Jurídico (2016) *Cinco claves para entender el fallo que prohíbe proyectos mineros en páramos*. Legis. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y-contratacion/cinco-claves-para-entender-el-fallo-que-prohibe>

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (s.f.) *Estudio de Impacto Ambiental*. ANLA, Gobierno de Colombia. Recuperado de: <http://portal.anla.gov.co/estudio-impacto-ambiental>

Corte Constitucional (26 septiembre de 2012) Sentencia C-746 [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Corte Constitucional (8 febrero de 2016) Sentencia C-035 [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]

Decreto 2041 (15 octubre de 2014) *Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*. Colombia

Decreto 3573 (27 septiembre de 2011) *Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones*. Colombia

Decreto 622 (16 marzo de 1997). *Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto – Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959*. Colombia

Gobierno de La Rioja (s.f.) *Evaluación de Impacto Ambiental*. Medio Ambiente. Recuperado de: <https://www.larioja.org/medio-ambiente/es/prevencion-control-ambiental/evaluacion-impacto-ambiental>

López, A. M. (s.f) *Guía técnica para estudio de diagnóstico ambiental – EDA*. SICA. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Guia%20Tecnica%20EDA%20Costa%20Rica.pdf>

Minambiente (2015) *ABC del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/08/abc-del-Sistema-Nacional-de-Areas-Protegidas-SINAP.pdf>

- Minambiente (s.f.) *Porque el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es un sistema*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/porque-el-sistema-nacional-de-areas-protegidas-es-un-sistemas/>
- Minambiente (s.f.) *Porque el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>
- Parra Cárdenas, A. & Ortiz Parra, M. (2017) *Ordenamiento territorial y ambiental: instrumentos de gestión*. Editorial Leyer.
- Restrepo Medina, M.A. (2009) *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Universidad del Rosario
- Rodríguez Becerra, M. (1998) *La reforma ambiental en Colombia. Anotaciones para la historia de la gestión pública ambiental*. 114 Fundación para la Educación y el Desarrollo Social, FES, Tierra Mar Editores, Bogotá