



Sentencia 598 de 2010 Corte Constitucional

Sentencia C-598/10

Sentencia C-598/10

(Julio 27; Bogotá D.C.)

Referencia: Expediente D-7980

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 31 (parcial) de la Ley 99 de 1993

Demandante: Gloria Cristina Cuellar Flórez, Jemife Cardozo Vargas y Jimer Fabián Tique Sánchez.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

I. ANTECEDENTES.

Los accionantes, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demanda solicitando se declare la inexequibilidad del numeral 16 (parcial) del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

1. Texto normativo demandado.

La norma demandada, con las expresiones atacadas en negrillas y subrayas es del siguiente tenor:

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"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

"ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones [...]:

16) Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción".

2. Síntesis de la demanda: cargos y pretensión.

La demanda se basa en el desconocimiento de los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución Política.

2.1. Vulneración del artículo 8 de la CP.

Habilitar a las Corporaciones Autónomas Regionales para sustraer áreas de parques naturales implica desconocer la obligación estatal de proteger las riquezas naturales de la nación.

2.2. Vulneración del artículo 63 de la CP.

La competencia atribuida por el precepto demandado a las Corporaciones Autónomas de sustraer áreas de los parques naturales regionales desconoce, principalmente, que los parques son bienes de uso público y, como tales, son inalienables, imprescriptibles e inajenables, por lo que debe entenderse que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción, cambio o destinación.

Mediante sentencia C-649 de 1997 la Corte Constitucional declaró inexequible la facultad de sustraer áreas de parques nacionales reconocida a favor del Ministerio del Medio Ambiente -hoy Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, argumentando que la Constitución les confirió a los parques naturales la categoría de bienes públicos, con la finalidad de cumplir con el deber impuesto al Estado por la misma Constitución de preservar el Medio Ambiente. Si la providencia mencionada prohibió al Ministerio sustraer áreas protegidas, con mayor razón debe aplicarse esta restricción a las Corporaciones Autónomas Regionales, pues resultaría absurdo y discriminatorio privar al Ministerio de la

competencia para sustraer y, en cambio, reconocer esta facultad en cabeza de las Comunidades Autónomas.

Por ministerio de la ley y por mandato de la Carta Política, la Nación es titular de los bienes de uso público. Este derecho es real e institucional y no se predica de la propiedad privada regulada por el artículo 58 CP, sino que corresponde a otro tipo de propiedad fundamentado en el artículo 63 superior, con arreglo al cual, "los bienes de uso público...son inalienables, inembargables e imprescriptibles". Por estos motivos, la competencia de sustraer contemplada en el precepto acusado se encuentra en "contravía de la naturaleza jurídica de los bienes que por mandato constitucional han sido elevados al carácter de públicos como lo son los parques naturales, de los cuales se predicen características de inalienables, imprescriptibles e inembargables, además de las destinación especial de las áreas protegidas que ha consagrado la Corte Constitucional en su sentencia No. T-572 de 1994".

2.3. Vulneración del artículo 79 de la CP.

Habilitar a las Corporaciones Autónomas Regionales para sustraer áreas de parques naturales significa vulnerar el deber en cabeza del Estado de preservar la diversidad e integridad del ambiente.

Además, de conformidad con lo expuesto, "la concepción de preservación de las riquezas naturales es amplia y se especifica el alcance de estos como bienes de especial importancia ecológica".

2.4. Vulneración del artículo 80 de la CP.

Supone asimismo pasar por alto que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política, el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y debe, además, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. A este respecto, debe destacarse que Colombia es un país que ha suscrito con interés varios acuerdos internacionales en materia de biodiversidad.

2.5. Pretensión.

Con sustento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

3. Intervenciones Ciudadanas.

3.1. Universidad Nacional de Colombia.

Debe declararse la inexequibilidad de la expresión "sustraer" prevista en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

3.1.1. El sistema normativo constitucional destinado a regular el tema ambiental se apoya en la configuración de reservas, por cuanto ellas facilitan el manejo, la protección, la preservación, la restauración y la sustitución de los recursos naturales renovables. El género de reservas está integrado, entre otras, por los parques naturales que fueron reconocidos por el artículo 63 Superior como bienes de uso público.

3.1.2. Al efectuarse una armonización entre lo dispuesto por el artículo 63 y lo preceptuado por los artículos 79 y 80, se constata la voluntad del constituyente "en el sentido de que las áreas o zonas que integran el sistema de parques no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación; de tal suerte que no es menos que una contradicción con la normativa constitucional considerar que la utilización del verbo 'sustraer' tenga relación alguna con el propósito de preservación propio de las reservas".

3.1.3. La Corte Constitucional, en sentencia C-649 de 1997, resolvió declarar la inexequibilidad de la expresión "sustraer" utilizada en el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 demandada en aquella ocasión. La Corte llegó a la conclusión de que "ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer las áreas de los parques".

3.1.4. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa al prohibir de modo expreso reproducir contenidos normativos que hayan tenido un pronunciamiento explícito de inexequibilidad. Ello justamente por respeto al principio de cosa juzgada material. En el caso bajo análisis puede observarse con facilidad "la facultad de sustraer otorgada a las CAR, que se demanda en esta oportunidad, implica una reproducción fiel de la potestad que se le había otorgado por la misma ley al Ministerio del Medio Ambiente y que, como ya se reseñó, fue declarada inexequible por ser materialmente contrario a la Constitución al permitir que entidades administrativas puedan extraer zonas de parques naturales dado que éstos cuentan con una protección especial otorgada por el art. 63 para que se mantengan incólumes e intangibles , debido a su importancia ecológica (Art. 79)".

3.2. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Procede la declaración de exequibilidad del precepto demandado.

3.2.1. La expresión "sustraer" no riñe con ninguno de los preceptos constitucionales enumerados por los accionantes, toda vez que se trata de una de las funciones fundamentales de las CAR para el desarrollo articulado de la política ambiental, ya que estos organismos ha sido "encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente".

3.3. Intervención de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS-.

La Corte Constitucional debe declarar inexequible la expresión "sustraer" contemplada en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

3.1.1. El artículo 63 de la Carta Política no diferencia entre parques naturales nacionales y regionales. Respecto ambos se predicen las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad contemplados en el artículo 63 superior. A partir de lo anterior, resulta no ajustado a los preceptos constitucionales "permitir la sustracción total o parcial de dichas áreas, independientemente que las mismas tengan su génesis en un acto administrativo de un órgano del gobierno central o de uno autónomo".

3.1.2. La inconstitucionalidad del segmento acusado no se deriva de que "similar facultad esté vedada a un órgano de superior jerarquía" en el sentido en que, si está vedado para dicho órgano superior en jerarquía, con mayor razón debe estarlo para el inferior jerárquico. Tampoco proviene de "un inadecuado ejercicio o interpretación de la autonomía", ni tiene que ver con que se trate de "idénticas figuras de conservación". Para el interveniente, el reproche de inconstitucionalidad se desprende de "la evidente oposición que se presenta entre dicha facultad de sustraer las áreas de valores excepcionales en materia ambiental y la realización de los fines del Estado Social de Derecho". (Énfasis dentro del texto original).

3.4. Intervención (i) de la Universidad del Rosario.

Debe declararse la inexequibilidad del precepto demandado.

La posibilidad de sustraer áreas de parques naturales de carácter regional, tal como lo prevé la disposición acusada, supone "despojar o eliminar áreas de terreno importantes que tienen valores excepcionales para el patrimonio natural de la Nación, en beneficio de los habitantes del país y de acuerdo con sus especiales connotaciones ambientales". No es lógico y carece de validez constitucional que la Carta Política ordene proteger la diversidad e integridad del ambiente, del mismo modo que prescriba conservar las áreas de especial importancia ecológica -entre los cuales se encuentran también los parques de orden regional-, y la Ley 99 de 1993 abra, entretanto, la posibilidad de eliminar o sustraer así sea de manera parcial dichas áreas, contradiciendo la denominada Constitución Ecológica.

Así, las expresiones "sustraer" y, más adelante, el segmento "parques naturales de carácter regional" contempladas en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 son inconstitucionales por cuanto restringen "o peor aún eliminan, sin justificación constitucional válida, la protección del derecho fundamental al medio ambiente sano referido a las áreas de especial importancia ecológica (artículo 79 superior)".

3.5. Intervención (ii) de la Universidad del Rosario.

Procede la exequibilidad del precepto acusado.

El artículo 63 de la CP determina que los Parques Naturales, al igual que sucede con otros bienes allí mencionados, tienen el carácter de inalienables, de inembargables y de imprescriptibles. No obstante, que la Corte Constitucional en sentencia C-649 de 1997 precisó cómo "[l]a voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales, se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias". (Subrayas añadidas por el interveniente). En su opinión, la Corte limitó el alcance de lo dispuesto por el artículo 63 a las áreas que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales regulado por el Decreto Ley 2811 de 1974 y por el Decreto 622 de 1977. De esta manera, no puede hacerse extensiva la prohibición de sustraer a las áreas que forman parte de Parques Naturales Regionales.

3.6. Universidad ICESI.

Debe declararse la inexequibilidad del precepto acusado.

3.6.1. La existencia del verbo sustraer en el Art. 31 No 16 de la Ley 99 de 1993, "promovería considerar a las áreas protegidas nacionales como bienes de uso privado capaces de ser adquiridos por medio de los modos de adquirir el dominio consagrados en el código civil, como la tradición, prescripción, ocupación". En efecto, la acción de sustraer supone "apartar o llevarse una cosa (en este caso parte del territorio de área protegida) del conjunto [del] que hace parte; o sea un cambio en la naturaleza del bien que es de uso público a uno privado". A su juicio, con esta habilitación a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, se desconoce el artículo 63 que "define los parques naturales (áreas protegidas) como bienes de uso público los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

3.6.2. El precedente sentado por la sentencia C-649 de 1997 y el carácter unitario del Estado colombiano con estructura descentralizada "propone una articulación entre los principios rectores de las funciones de las entidades territoriales, que consagra el artículo 63 de la Ley 99 de 1993". De acuerdo con lo allí previsto, "[los] principio[s] de rigurosidad subsidiaria y de generación normativa debe[n] ser asumidos por las CARs, como medio para garantizar la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales".

3.6.3. Debe considerarse la aplicación del principio de precaución consignado en la Declaración de Río de Janeiro -y enunciado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993- que reza: "las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista el peligro o daño grave o irreversible, la falta e certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".

4. Procurador General de la Nación.

Procede la inexequibilidad, de aplicarse por la Corte Constitucional el principio pro accione frente a la posible ineptitud sustantiva de la demanda.

4.1. En el caso bajo examen, en buena medida el peso de la argumentación recae en que las expresiones demandadas discriminan al Ministerio

del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pues mientras le permite a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible sustraer áreas de parques naturales de carácter regional, le impide a la máxima autoridad ambiental realizar tal actuación, "desconociendo que tal limitación al citado ministerio obedece a la declaratoria de inexequibilidad de la expresión 'y sustraer' consagrada en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en cuanto se tiene referida a las áreas que integran el sistema Nacional de Parques Naturales, y no a que el legislador a través de la disposición acusada haya excluido injustificadamente al organismo rector del Sistema Nacional Ambiental".

En suma, en el caso bajo examen se configura una ineptitud sustantiva de demanda. No obstante, en virtud del principio pro actione la Corte Constitucional puede efectuar una interpretación de la demanda con el fin de obtener un pronunciamiento de mérito.

4.2. Respecto de la sentencia C-649 de 1997, en efecto, existe una "cierta identidad temática entre el artículo ahora demandado parcialmente y la expresión declarada inexequible a través de la sentencia C-649 de 1997, pues ambas disposiciones regulan la competencia de las autoridades ambientales para sustraer áreas que integran el sistema de parques naturales. No obstante, esa identidad temática no implica que los contenidos normativos de ambas disposiciones sean idénticos, puesto que la que hoy se estudia le otorga tal facultad a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible respecto de los parques naturales regionales y la que fue declarada inexequible lo hacía respecto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en relación con los parques naturales". En vista de la diferencia existente entre los dos preceptos, debe concluirse que en el presente caso no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material.

4.3. Si se sigue lo establecido por la Corte Constitucional, en relación con la facultad de sustraer que se le reconocía al Ministerio de Ambiente declarada inexequible, "tampoco podrían las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible sin vulnerar el ordenamiento supralegal, extraer áreas de los parques naturales regionales, por cuanto, al igual que los nacionales, son áreas naturales con características especiales desde el punto de vista ecológico que ameritan medidas especiales de protección y conservación de sus cualidades".

4.4. Lo que debe declararse inexequible es la expresión "sustraer" y no la expresión "parques naturales regionales". Así, procedería declararse INEXEQUIBLE el término 'sustraer' consagrado en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y EXEQUIBLE la expresión 'parques naturales de carácter regional'.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas legales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política.

2. Norma; análisis de cargos; problema de constitucionalidad.

2.1. Norma y contexto normativo.

2.1.1. El numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99/93, acusado en la presente ocasión, le confiere a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la facultad de reservar, alinderar, administrar o sustraer -en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos-, varios ítems, empezando por (i) los distritos de manejo integrado; (ii) los distritos de conservación de suelos; (iii) las reservas forestales; (iv) los parques naturales de carácter regional. Ese mismo numeral les ordena a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible reglamentar el uso y el funcionamiento de estas zonas.

2.1.2. El artículo 31 de la Ley 99 de 1993, al que pertenece tal numeral, enumera las funciones que dicha ley pone a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Ordena a las mismas, entre otros mandatos, efectuar tareas relativas al desarrollo de políticas, planes y programas en materia ambiental -tanto en el orden nacional, como en el regional. Y les confiere la facultad de obrar en calidad de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, entendiéndose que todas las funciones asignadas las deben ejercer las Corporaciones con observancia de lo fijado en normas de carácter superior: Constitución, ley y reglamentos emitidos por el Ministerio de Ambiente hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2.1.3. En síntesis, la demanda impugna la decisión del Legislador de facultar a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo para sustraer áreas protegidas, específicamente, parques naturales regionales. Y ello implica la habilitación administrativa para retirar o cambiar la destinación o afectación de dichas zonas protegidas u objeto de reserva o puestas al servicio de una finalidad de protección específica. A este respecto, cabe destacar que según el literal 6º del artículo 27 de la Ley 99 de 1993 "corresponde al Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, aprobar la incorporación o sustracción de que trata el numeral 16 del artículo 31 de esta Ley". En suma, la decisión por la cual se sustrae, total o parcialmente, un parque natural regional, es un acto administrativo expedido como Acuerdo por el citado Consejo.

2.2. Análisis formal de los cargos.

2.2.1. Los demandantes encuentran que esta facultad de "sustraer" Parques Naturales de Carácter Regional reconocida a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -contemplada en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993-, desconoce la Constitución Política y vulnera, más concretamente, el artículo 8º superior, pues implica poner en tela de juicio la protección que el precepto contemplado en esta norma ordena conferirle a las riquezas naturales de la nación. Desconoce, además, lo establecido en el artículo 63 de la Carta Política con arreglo al cual los Parques Naturales son bienes de uso público y son, por consiguiente, inalienables, inembargables e imprescriptibles. Vulnera asimismo lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución al tenor del cual es deber del Estado preservar la diversidad

y la integridad del ambiente. De otra parte, infringe lo dispuesto en el artículo 80 superior según el cual, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de manera que asegure un desarrollo sostenible así como la conservación, restauración o sustitución de estos recursos, de la misma manera que tiene la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Adicionalmente, los demandantes estiman que la sentencia C-649 de 1997 configura un precedente importante al haber declarado inexequible la competencia que la misma Ley 99 de 1993 en su artículo 5º le confirió al Ministerio del Medio Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, para sustraer áreas protegidas del Sistema de Parques Naturales Nacionales; así, una vez la Corte efectuó dicho pronunciamiento respecto de la competencia de sustraer conferida por la Ley al Ministerio, con mayor razón debe declarar inexequible la competencia para sustraer Parques de Carácter Regional a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

2.2.2. Encuentran los demandantes que dada la importancia que adquieren los Parques Regionales objeto de reserva, por virtud de su carácter de bienes de uso público inalienables, inembargables e imprescriptibles así como por cuenta de la finalidad que se persigue con su protección, la cual, no es otra que lograr objetivos de conservación de la diversidad biológica existente en ellos e indispensable para la preservación del medio ambiente sano en el país -tal como lo ordena también el Convenio sobre la Biodiversidad suscrito y aprobado por Colombia-, se explica la necesidad de que las zonas de Parques Regionales que ya han sido declaradas como áreas de protección no puedan sustraerse mediante una decisión emitida por entidades del orden administrativo, como son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Resaltan los demandantes que el sistema de protección de las riquezas naturales en la Constitución Política es amplia y se orienta a destacar a los Parques Naturales -sean ellos de carácter nacional o de orden regional- como bienes de especial importancia ecológica, motivo por el cual han de ser debidamente protegidos. Estiman que este deber de protección que ha sido incluso reforzado mediante Convenios Internacionales aprobados por Colombia, se ve considerablemente menguado con la facultad de sustraer Parques Regionales otorgada a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Así las cosas, solicitan a la Corte Constitucional declararla inexequible esta disposición normativa.

2.2.3. Visto lo anterior, encuentra la Sala que los cargos elevados en el escrito de demanda cumplen a cabalidad con las exigencias previstas por la ley y por la jurisprudencia constitucional. En el caso bajo análisis, puede constatarse que la demanda cumplió unos requisitos mínimos de claridad lo que le permitió comprender el concepto de la violación. También observó exigencias de certeza, puesto que los reparos se elevaron respecto de una proposición jurídica existente en el ordenamiento jurídico. Se cumplió asimismo con el requerimientos de especificidad, al haberse señalado una acusación de inconstitucionalidad contra las expresiones contempladas en la disposición atacada. Fue observado, igualmente, el requisito de pertinencia, toda vez que los reproches son de orden constitucional y no meramente de carácter legal o doctrinario, ni sustentados en consideraciones personales o meramente subjetivas. De otra parte, los cargos pueden calificarse de suficientes, al haber logrado despertar una duda acerca de la constitucionalidad de la expresión contemplada en el precepto objeto de reproche. Todo lo anterior lleva a la Corte a desestimar la petición de inhibir un pronunciamiento de fondo por inepta demanda.

2.3. Asunto previo: la sentencia C-649 de 1997 y la posible cosa juzgada constitucional.

2.3.1. En sentencia C-649 de 1997 la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º, numerales 17 y 18 (parciales) y parágrafo 1º del artículo 11 de la Ley 99 de 1993. El Defensor del Pueblo consideró que las normas acusadas desconocían los artículos: 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 63, 79, 80, 102, 103 de la Constitución.

Decía el artículo 5, numeral 18:

"Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE: (...) 18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento".

Y la parte resolutiva de la citada sentencia expresó en lo pertinente:

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "y sustraer" empleada en el numeral 18 del art. 5, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y EXEQUIBLE, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales. (...)".

2.3.2. Las normas acusadas en aquella ocasión no concuerdan con la norma demandada en este caso. Si bien ambas disposiciones se encaminan, entre otras cosas, a otorgar la facultad de sustraer zonas reservadas a una entidad administrativa, las entidades habilitadas por uno y otro precepto para "sustraer" son distintas y los bienes objeto de dicha habilitación son también diferentes. En el primer caso, son el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, entidades con identidad administrativa propia que no pueden asimilarse; en el segundo caso, se trata de "áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales" y de "parques regionales", bienes objeto de sustracción que son distintos real y jurídicamente.

La definición de Parques Naturales Nacionales lo trae la Ley 99 de 1993. Se entiende por Parques Naturales Nacionales, "las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales definidas como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las siguientes categorías de protección: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque". El artículo 11 del Decreto 2372 de 2010 establece que el Sistema de Parques Nacionales forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y determina, de manera expresa, que está conformado por "los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974" (subraya dentro del texto original).

En cuanto al Parque Natural Regional, con la expedición del Decreto 2372 de 2010 se cuenta con una definición propia del mismo. El artículo 13 del referido Decreto define esta categoría de parque de la siguiente manera: "[e]spacio 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 destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute".

Se tiene entonces que, no obstante sus similitudes esenciales y finalidades comunes, se trata de ámbitos específicos de protección ambiental, lo cual sumado a las diferentes autoridades que concurren a su regulación indica que se trata de supuestos fácticos diferenciados.

2.3.3. Entre las cuestiones examinadas por la Corte en la sentencia C-649 de 1997, estuvo, entonces, determinar si podía asignarse a la administración y, más concretamente, al Ministerio del Medio Ambiente, la función de sustraer, de manera total o parcial, las áreas que componen el Sistema Nacional de Parques Naturales. En otros términos, pudo constatarse cómo al desarrollar sus consideraciones la Corte puso especial énfasis en que el objeto de su estudio sería establecer si era o no constitucional la facultad para sustraer áreas que integran el Sistema de Parques Naturales Nacionales puesta en cabeza del Ministerio de Ambiente. Toda la argumentación desarrollada por la Corte se enfrió a resolver esta cuestión, sin aludir a la regulación semejante para los Parques Naturales Regionales.

2.3.4. En suma, encuentra la Sala que la demanda bajo consideración en la presente ocasión alude a un supuesto normativo distinto al que la Corte examinó en la sentencia C-649 de 1997, por lo que mal podría concluirse –como sostienen algunos de los intervenientes–, que haya operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

2.4. Problema jurídico-constitucional.

Corresponde a la Sala establecer si el Legislador, al atribuir a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la facultad de sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoció la Carta Política e infringió, más concretamente, el artículo 8º (Obligación del Estado y de la personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación); el artículo 63, (Los Parques Naturales son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles); el artículo 79 (Derecho de las personas, sin excepción, a gozar de un medio ambiente sano. / Derecho de la Comunidad a participar en las decisiones que puedan afectarla. / Deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente sano, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para la obtención de estos propósitos); el artículo 80 (Deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con miras a asegurar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. / Deber del Estado de prevenir y controlar factores de deterioro ambiental).

3. Consideraciones generales.

3.1. El derecho al ambiente sano y el deber estatal de protección del medio ambiente.

3.1.1. Carta Política tiene un amplio y significativo contenido ambientalista. Así, a partir de lo establecido en distintos preceptos constitucionales puede confirmarse la existencia de un ordenamiento constitucional ecologista que ordena defender y conservar el medio ambiente, tanto como proteger los bienes y riquezas ecológicas indispensables para obtener un desarrollo sostenible, como la forma de asegurar el derecho constitucional a gozar de un medio ambiente.

3.1.2. En punto al mandato de protección del medio ambiente, existe una distribución abierta y compleja de competencias entre distintos entes de orden nacional, regional, local, comunitario, étnico, lo que envuelve una imbricación de funciones, unas encaminadas a realizar la protección desde una óptica unitaria y otras, orientadas a subrayar la perspectiva de protección regional y local. Así, estas funciones las deben cumplir de manera concurrente órganos de orden nacional, territorial, regional, local y entidades concretas, a través de un diseño funcional que permite la actuación concurrente de (i) la Nación, (ii) las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, (iii) las Entidades Territoriales, y (iv) las Autoridades Indígenas. Esta configuración compleja se ve reflejada, a juicio de la Corte, en el SINA o Sistema Nacional Ambiental bajo la coordinación del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

3.1.3. En relación con la estructura funcional del Sistema Nacional Ambiental, ha indicado la Corte que el legislador debe ajustarse a un conjunto de criterios establecidos por la Carta Política y que se ligan con los siguientes aspectos: (a) la orden constitucional de promover la protección del medio ambiente sano y de cumplir con los objetivos sentados por la Carta Política; (b) el mandato constitucional de hacer factible la participación de las personas y de las comunidades en los asuntos que puedan afectarlas; (c) la prescripción constitucional de respetar el principio de descentralización sin desatender la naturaleza unitaria del Estado colombiano; (d) la necesidad de preservar –en la mayor medida de lo posible–, la autonomía de las entidades descentralizadas –de orden territorial o por servicios–, no sin antes advertir que dicha autonomía se encuentra lejos de ser absoluta y se sujeta a la estructura unitaria del Estado.

3.1.4. En resumen, respecto de la manera como está estructurado el sistema de protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico constitucional ha concluido la Corte lo siguiente: "i) en Colombia la responsabilidad por el manejo de los recursos naturales recae en todas las autoridades del Estado, pero también en la comunidad; ii) la gestión integrada y coordinada de la política ambiental involucra tanto a las autoridades nacionales como a las autoridades locales y a los particulares, iii) la definición de esa política está a cargo del Gobierno, representado en el sector del medio ambiente por el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien junto con el Presidente de la República tiene a su cargo la definición de los lineamientos generales de esa política, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados de dicha gestión y iv) las autoridades locales, regionales y territoriales, deben ejercer sus funciones de conformidad con los criterios y directrices generales establecidos y diseñados por la autoridad central, aunque al hacerlo cuenten con autonomía en el manejo concreto de los asuntos asignados".

3.2. Naturaleza de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en relación con la preservación del

medio ambiente sano.

3.2.1. En varias ocasiones ha dicho la Corte Constitucional que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no son entidades territoriales y responden, más bien, al concepto de descentralización por servicios, específicamente, a una forma de "descentralización especializada por servicios dentro de una región determinada". Ha considerado, que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible "son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central". Para la Corte, los principios bajo las cuales tales entidades desempeñan sus funciones obedecen, por tanto, a aquellos fijados "para la armonización de las competencias concurrentes del [E]stado central y de las entidades territoriales". En esa dirección, la gestión de las Corporaciones "no pude ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario".

3.2.2. Respecto del papel que desempeñan las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, ha subrayado la Corte cómo "la geografía humana no se desarrolla exclusivamente a partir de las divisiones políticas trazadas por el Estado". En múltiples ocasiones, "los asentamientos humanos, y las actividades que en estos se desarrollan, suelen organizarse regionalmente en torno a unidades geográficas y ecológicas, que les permiten a las personas aprovechar los recursos disponibles para garantizar su supervivencia y desarrollo, adquiriendo con ello también un sentido de comunidad". Por ello -ha insistido la Corte-, si se quiere obtener una efectiva protección del medio ambiente sano, el sistema que se utilice para tales propósitos debe tener en cuenta, fuera de criterios territoriales de naturaleza política, criterios adicionales de orden técnico que se ajusten a "la naturaleza específica de cada ecosistema en el cual los asentamientos humanos llevan a cabo sus actividades". En este sentido, cuando se incorpora un criterio de protección del medio ambiente que se especialice regionalmente -sobre la base de la homogeneidad de los ecosistemas regionales-, "el Estado puede garantizar que la relación de los asentamientos humanos con su entorno específico sea equilibrada y perdurable".

3.2.3. A partir de los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales resulta factible destacar lo siguiente: (i) las CARs son piezas del andamiaje de un Estado cuya configuración es unitaria, lo que exige que dichas entidades deban estar sometidas a las decisiones nacionales de carácter general; (ii) la materia misma de que tratan las funciones de las CARs, esto es, la protección del medio ambiente sano, incide en que exista un sistema unificado de gestión al que ellas deben ajustarse respetando los lineamientos trazados por las autoridades nacionales; (iii) en estrecha relación con lo anterior y dado el contenido de la tarea encargada por el ordenamiento constitucional a las CARs sus atribuciones se pueden ver restringidas en virtud de "los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente"; (iv) si bien es cierto "las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional", no menos cierto es que esta previsión no puede llevarse al extremo de impedir que las CARs ejerzan con plenitud sus funciones ni supone en manera alguna una autorización para invadir la esfera local.

3.3. Las áreas protegidas de Parques Naturales Regionales y su incidencia en la preservación de la biodiversidad así como en la protección de un medio ambiente sano.

3.3.1. La expresión Parque Natural aparece en el artículo 63 de la Constitución Política. El precepto contemplado en dicho artículo establece que "los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables". (Subraya fuera del texto original). Como se puede constatar, la Carta Política les otorga carácter jurídico de indisponible -inalienable, imprescriptible e inembargable- a los Parques Naturales, sin reservar tal cualificación a los del orden nacional.

3.3.2. La categoría Parque Natural Nacional aparece en la legislación colombiana antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente -Decreto Ley 2811 de 1974-. El artículo 329 de la mencionada codificación define el Parque Nacional de la siguiente manera: "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 histórica o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo; dicha categoría de parque".

De otra parte, la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como el órgano rector de la política ambiental, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Según los artículos 19 y 23 numeral 1º del Decreto Ley 216 de 2003, le corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales administrar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales e implementar el plan de Manejo de las áreas asignadas.

3.3.3. En relación con los Parques Naturales Regionales, su reconocimiento se halla consignado en el artículo 31, numeral 16 de la Ley 99 de 1993, en virtud de la competencia que esta ley otorga a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para declarar la existencia de esta categoría de parques. A su vez, el Decreto 2372 de 2010 establece que entre las Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encuentran bajo la categoría de Áreas Protegidas Públicas, los Parques Naturales Regionales. Y el artículo 13 de la misma norma define el Parque Natural Regional como un: "[e]spacio 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 destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute". Agrega, que "[l]a reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración de los Parques Naturales Regionales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de sus Consejos Directivos".

3.3.4. Se tiene, entonces, que uno de los rasgos característicos de los Parques Naturales Regionales radica en ser espacios geográficos en los que tanto paisajes como ecosistemas con importancia estratégica para el orden regional preservan su estructura, composición y función. Los Parques Naturales Regionales comprenden, de la misma manera, los procesos ecológicos y evolutivos que sustentan a estos espacios geográficos con un rasgo específico, a saber, que los valores naturales y culturales a ellos asociados, se ponen al alcance de la población humana con un propósito determinado que consiste en destinarlos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

3.4. El ordenamiento jurídico ambiental y la Declaración de Río de Janeiro.

3.4.1. El artículo 1 de la ley 99 de 1993, dice:

ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

La Corte Constitucional se refirió a dicho Convenio en la sentencia C-462 de 2008 y resaltó cómo este documento internacional "compromete a Colombia con la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica. La normativa impone al Estado la obligación concreta de implementar los mecanismos de control que sean necesarios para la aprobación de proyectos de infraestructura que potencialmente puedan afectar el medio ambiente sano".

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

3.4.3. En cumplimiento de las obligaciones contraídas a raíz de la aprobación del Convenio sobre la Biodiversidad, se creó en el país un Sistema de Áreas Protegidas (SINAP), al que ya se hizo referencia atrás. Este sistema está integrado en la actualidad por 55 áreas y comprende "el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, y del ámbito de gestión nacional, regional y local". Son varias las finalidades que persigue la creación del SINAP, entre las cuales, resulta factible mencionar las siguientes: (i) "asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica"; (ii) "garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano"; (iii) "garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza".

Adicionalmente, por medio de la Decisión VII. 28 de la Séptima Conferencia de las Partes -COP 7- del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se dio aprobación al Programa Temático de Áreas Protegidas. Allí se reitera la necesidad de efectuar esfuerzos encaminados al establecimiento y preservación de los sistemas de áreas protegidas así como de áreas respecto de las cuales es indispensable adoptar medidas especiales para conservar la diversidad biológica y aplicar un enfoque eco sistemico con el fin de "establecer y mantener sistemas completos, eficazmente manejados y ecológicamente representativos de áreas protegidas, que contribuyan al logro de los objetivos del Convenio, a la reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a la reducción de la pobreza y a la realización de las demás Metas de Desarrollo del Milenio".

3.4.4. A partir de lo arriba mencionado encuentra la Corte factible deducir que los Parques Naturales -sean ellos de orden nacional, regional o local-, resultan clave para la preservación de un medio ambiente sano así como para la protección de la biodiversidad en los términos del referido Convenio sobre la Biodiversidad. De otro lado, no puede perderse de vista que, por mandato de la Constitución, las políticas que se adelantan en los distintos campos deben ser compatibles con un desarrollo sostenible. A lo anterior se agrega que las fronteras entre el valor excepcional -en el caso de los Parques Nacionales- y estratégico -en el caso de los Parques Regionales- se tornan fluidas o borrosas si se repara en los ecosistemas que estas categorías de parques comprenden y si se tiene presente su importancia: (a) en relación con la preservación de las reservas de agua y de aire que dichas zonas proveen y (b) en las diversas especies -de fauna y flora- que las habitan, algunas de ellas, en vía de extinción.

Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que las reservas de Parques Naturales -sean ellas de carácter nacional, regional o local-, contribuyen de manera directa a atenuar los efectos que para la ecología sobrevienen con el denominado "Calentamiento Global", proceso éste, que como es bien conocido, ha desencadenado a lo largo y ancho del planeta tierra, cambios climáticos con consecuencias devastadoras para la especie humana, animal y vegetal. En suma, el recurso hídrico, el aire, la biodiversidad y también la belleza del paisaje que estas áreas de Parques Naturales comprenden, convierten estas zonas en piezas imprescindibles del desarrollo sostenible. Con frecuencia estos espacios se relacionan también de modo estrecho con procesos culturales de fondo calado, al estar habitados por etnias con tradiciones ancestrales cuya diversidad la Constitución ordena proteger y promover (artículo 7º C. P.).

3.4.5. En suma, las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales entre las que -por virtud de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010-, se encuentran también los Parques Naturales Regionales, se caracterizan por su valor, ora excepcional, ora estratégico, pero, en cualquier eventualidad, de indiscutible importancia para la preservación del medio ambiente y para garantizar la protección de ecosistemas diversos. Ello es justamente lo que motiva que se declare estas áreas como Parques Naturales y lo que implica que las entidades competentes

asuman su administración con el propósito de conservar esos valores preponderantes "de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas" y a fin de 'perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción".

4. Análisis de los cargos elevados por desconocimiento de los artículos 8º, 63, 79 y 80 de la Carta Política.

4.1. El artículo 8º de la Constitución contiene un mandato claro al ordenar que el Estado tenga la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. El artículo 63 superior establece, por su parte, que los Parques Naturales son inalienables, imprescriptibles e inajenables. Según el artículo 79 de la Carta Política, todas las personas, sin excepción, tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente sano. Este mismo precepto, dictamina al legislador garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla y pone en cabeza del Estado el deber de preservar la diversidad e integridad del ambiente, de conservar las áreas de especial importancia ecológica y de fomentar la educación dirigida a alcanzar los mencionados fines. Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 80 de la Carta Política, el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de asegurar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y debe, además, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

4.2. La sentencia C-649 de 1997 contiene consideraciones relevantes para resolver el asunto bajo examen, aún cuando, como se concluyó, no hay lugar a predicar la existencia de cosa juzgada (punto 3.3. de 'Considerandos'). La Corte no se detuvo a analizar en ese entonces si la misma facultad, puesta en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, de sustraer áreas de Parques Regionales, se ajustaba o no a la Carta Política. Se concentró en la noción Parque Natural Nacional destacando que el artículo 63 superior asigna a los Parques Naturales el carácter de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin limitar tal predicado únicamente a los Parques Naturales Nacionales, esto es, sin excluir a los Parques Naturales Regionales. Sostuvo que los Parques Naturales son bienes de uso público, por lo que están sometidos a un régimen jurídico especial que se desprende directamente de la Constitución. Insistió la Corte en que le corresponde al Estado el derecho y el deber de velar por la integridad de los Parques Naturales, primero, por cuanto son bienes de uso público (artículo 63 CP) y, segundo, porque la defensa de dichos bienes: (a) contribuye a la recreación tanto como garantiza una función ecológica de la propiedad (artículo 58 CP); (b) se enlaza con la conservación de áreas de vital importancia ecológica (artículo 79 de la CP); (c) ayuda a prevenir el deterioro ambiental; (d) favorece el desarrollo sostenible (artículo 80 CP); (e) contribuye a mantener la integridad del espacio público (artículo 82 CP).

La Corte entró a especificar el sentido y el alcance de la expresión Parques Nacionales. Para tal fin, acudió a lo dispuesto por el artículo 327 del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente que define el Sistema de Parques Nacionales como "el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales, o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran". De conformidad con lo establecido por el artículo 329 de la misma Codificación –recordó la Corte–, el Sistema de Parques Nacionales abarca las siguientes clases de áreas: (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"; (ii) "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"; (iii) "Área natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro"; (iv) "Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional"; (v) "Santuario de fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional"; (vi) "Vía parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento".

4.3. Ahora bien, se preguntó la Corte si la circunstancia de que los Parques Naturales son bienes de uso público y tienen el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad de sustraer o desafectar áreas que forman parte de estos parques.

Respecto del sentido y alcance que debe dársele al precepto contemplado en el artículo 63 superior en relación con el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes allí previstos, precisó la Corte Constitucional que en lo que respecta a los Parques Naturales debían entenderse tales rasgos de manera que las restricciones trazadas fueron fijadas por las y los Constituyentes "con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste". De otro lado, subrayó la Corte que el sistema ambiental previsto en la Carta Política tuvo como fin dar "una respuesta (...) al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables", asunto éste que pone de relieve la trascendencia que adquiere proteger respecto de "las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven".

Lo anterior, enfatizó la Corte, explica la necesidad que vieron quienes participaron en el proceso constituyente de integrar un conjunto de Parques Naturales que se "mantuvieran afectad[os] a las finalidades que le son propias". De ahí también se desprende, a juicio de la Corte, "la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63". Este rasgo de inalienabilidad –añadió–, ha de leerse en consonancia con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Carta Política, a saber, "que las áreas o zonas que integran [el Sistema de Parques Naturales Nacionales] no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación". Bajo tales requerimientos, insistió la Corte, "ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema".

Por último, puntualizó que en relación con otros bienes sobre los cuales el artículo 63 superior atribuye la posibilidad de trazar restricciones –y se

refirió en concreto a las reservas forestales-, resulta preciso entender que si se confiere a la ley la facultad para crear zonas de reserva, asimismo es necesario comprender que la ley tiene también potestad "para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales". Con base en este argumento, concluyó la Corte que "las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente".

4.4. Expuesto lo anterior, la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política en las normas señaladas en la formulación del problema jurídico-constitucional. Considera la Sala que existen serios motivos para que en el caso bajo examen se aplique el precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-649 de 1997. Una interpretación sistemática y armónica de lo establecido en los artículos 63, 79 y 80 de la Carta Política lleva a concluir, por tanto, que en punto a la facultad de sustraer o cambiar la destinación de las áreas declaradas Parques Naturales Regionales contradice el sistema de protección del medio ambiente establecido en la Constitución Política.

4.4.1. Existe una definición pero no un listado de criterios taxativamente enumerados que permita establecer cuándo una zona debe ser declarada Parque Natural Nacional y cuándo debe declararse como Parque Natural Regional. En principio, se presenta un conjunto de consideraciones técnicas y otras relacionadas con los efectos que puedan derivarse de la protección que se otorga a uno u otro bien determinado; pero la imposibilidad de establecer una gradación del bien jurídico ambiental a proteger con una y otra institución o la dificultad eventualmente insuperable de establecer si el interés que se busca preservar es de orden nacional o regional, en virtud del la integralidad y concatenaciones del ecosistema, llevan a la conclusión de que las fronteras entre uno y otro concepto son difusas y terminan por diluirse. Un Parque Natural tenido normativamente por 'nacional' puede encontrarse limitado a una extensión contenida por completo en una entidad territorial de alcance local, constituir una expresión paisajística particular de una región y albergar o afectar a unas comunidades territoriales específicas; así mismo, otro Parque Natural, definido como 'regional' bien podría consistir en un área ecológica decisiva para la sostenibilidad de un macrosistema ambiental, o ser el hábitat de una comunidad humana cuya identidad es esencial al concepto de nacional colombiano, o con formaciones paisajísticas identificatorias del territorio nacional.

4.4.2. Visto lo anterior, urge considerar la necesidad de preservar de manera íntegra las zonas protegidas y no fraccionarlas ni intervenirlas, pues con ello se afecta la dinámica natural de estos espacios y se vulneran los atributos que caracterizan su biodiversidad. Debe tenerse en cuenta, también, que en la mayoría de los casos un criterio para la declaración de parques -sean ellos de carácter nacional, regional o local-, es justamente el carácter único e insustituible de los recursos de flora, fauna, paisajísticos que abarcan y tampoco se puede perder de vista que en la gran mayoría de los casos estos territorios comprenden recursos hídricos y proveen aire puro lo que los convierte en bienes ecológicamente valiosos y necesitados, por ello, de especial protección.

En algunos casos, las especies que habitan las áreas que integran los parques están en vías de extinción por lo que se intensifica la necesidad de preservar estas zonas. A lo anterior, se suma el significado cultural que pueda derivarse de la protección que se le confiere a los parques naturales. En ocasiones dichos espacios se convierten en zonas estratégicas para la supervivencia de grupos étnicos cuya diversidad cultural por mandato constitucional debe ser promovida y protegida. Adicionalmente, puede decirse que las áreas que pertenecen a los Parques Naturales -nacionales y regionales-, suelen declararse como tales bajo la consideración de que dejar desprotegidos estos espacios geográficos significa restringir de modo considerable beneficios ambientales claves para el bienestar y la calidad de vida de la población humana.

4.4.3. Es decir, la integridad del medio ambiente y de las riquezas naturales de la Nación bien pueden inscribirse en una u otra categoría de Parque Natural. Y, como se indicó antes, el Convenio de la Biodiversidad aprobado por la Ley 165 de 1994 contiene el mandato de "establecer y mantener sistemas completos, eficazmente manejados y ecológicamente representativos de áreas protegidas, que contribuyan al logro de los objetivos del Convenio, a la reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, a la reducción de la pobreza y a la realización de las demás Metas de Desarrollo del Milenio".

4.4.4. De lo anterior se desprende que una vez hecha la declaración por parte del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -en el caso de los Parques Naturales Nacionales- o por parte de las Comunidades Autónomas Regionales -en el caso de los Parques Regionales-, y dados los criterios que suelen tenerse en cuenta para el cambio de afectación o destinación, carece por entero de justificación sea que se trate de parques de orden nacional o regional. Las dos categorías contribuyen a prestar servicios ambientales de primordial importancia, por ejemplo, el agua y el oxígeno. Pero también aportan en el sentido de disminuir los factores de vulnerabilidad por las consecuencias negativas del cambio climático, a las que se hizo referencia en otra parte de esta misma sentencia. Se trata, entonces, de áreas de especial importancia ecológica que son vitales, pues el territorio no es sostenible sin la preservación de los recursos que allí se encuentran.

4.5. Se argumenta que si las Corporaciones Autónomas Regionales pueden crear zonas protegidas de Parques Regionales, deben poder tener también la facultad de sustraerlas. Si se repara en el significado que tienen estas áreas para la protección del medio ambiente sano y se considera que su existencia facilita el manejo y la preservación de los recursos naturales -de flora y fauna- que allí se encuentran, así como permite proteger el agua, la generación de oxígeno y hace factible mantener la belleza del paisaje, entonces encuentra la Sala que no existe motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local. Además, la Corte Constitucional ya fijó jurisprudencia al concluir en la sentencia 649/97 que la potestad de declarar o reservar un área como parque natural -en lo nacional- no fue óbice para declarar inconstitucional la facultad de 'sustraerla', invalidando el argumento de que el poder de crearlo implica necesariamente el de desafectarlo.

4.6. Ahora bien, la inconstitucionalidad del segmento acusado no se funda en el hecho de que "similar facultad esté vedada a un órgano de superior jerarquía", de lo que haya que deducirse que con mayor razón debe estarlo para el inferior jerárquico. El reproche de

inconstitucionalidad prospera porque no existe una diferencia entre la protección que se les debe conferir a los Parques Nacionales y la que merecen los Parques Regionales y porque el artículo 63 de la Constitución Política otorgó a la categoría de Parques Nacionales la protección materializada en la indisponibilidad de dichos bienes como inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin contraer su ámbito de aplicación a los nacionales con exclusión, por ejemplo, de los regionales. En suma, la inconstitucionalidad que se declara se basa en la oposición que se presenta entre la facultad de sustraer áreas de valores excepcionales en materia ambiental y la realización de los fines sociales y ecológicos propios del Estado Social de Derecho.

4.7. Se declarará exequible la expresión "parques naturales de carácter regional" pues no se cuestiona la existencia de los mismos sino la facultad de sustraerlos de tal carácter. Y, además, sin esta expresión perderían sentido las facultades relativas a "[r]eservar, alindrar, administrar", que no fueron objeto de la demanda.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la expresión "o sustraer" y EXEQUIBLE la expresión "parques naturales de carácter regional" contenida en el numeral 16 del artículo 31 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".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General