

Bogotá, D. C., 27 MAY 2014

MEMORANDO

PARA: NUBIA OROZCO ACOSTA
Directora General ANLA

Tatiana B
27-05-14

MAURICIO MALDONADO CHAYA
Subdirector de Evaluación y Seguimiento

Alfonso

ANDREA CORTES SALAZAR
Subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

27-05-14

Nestor
27-05-14
(H: 5:00pm)

Coordinador y Líder Jurídico del sector de Infraestructura

DE: ROBERTH LESMES ORJUELA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Apoyo jurídico licencia ambiental frente a viviendas, edificaciones, instalaciones y obras de prevención, en materia de proyectos de rehabilitación y mantenimiento de obras viales, reconocimiento de fajas mínimas en carreteras, límites de la emergencia vial y sobre la construcción de adecuaciones, instalaciones y facilidades ecoturísticas en el SPNN

En atención a la solicitud de apoyo jurídico realizado a la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA, sobre la exigencia de licencia ambiental frente a viviendas, edificaciones, instalaciones, obras de prevención, en materia de proyectos de rehabilitación y mantenimiento de obras viales, reconocimiento de fajas mínimas en carreteras, límites de la emergencia vial y sobre la construcción de adecuaciones, instalaciones y facilidades ecoturísticas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), se responde:

1. Disposiciones constitucionales, normatividad y jurisprudencia constitucional sobre los límites a las actividades en el SPNN y su relación con la licencia ambiental

De acuerdo con la conceptualización de la Constitución Política y la Ley, el ambiente es un bien común susceptible de regulación mediante la figura de 'bienes públicos' cuando su titularidad radica en la Nación, en este sentido lo reconoce el artículo 102 constitucional en el sentido de concebir el ejercicio del dominio sobre el territorio y los bienes públicos que de él forman parte. Siguiendo esta definición, el ambiente pese a ser considerado como un 'bien común' o 'patrimonio común', tiene una regulación a través de los diferentes tipos o regímenes de propiedad para regular bienes comunes, tal como han sido desarrollados por el ordenamiento jurídico: i) propiedad pública o estatal; ii) propiedad privada (individual o de socios o compañías), iii) propiedad colectiva de grupos específicos (por ejemplo, territorios de comunidades étnicas); y iv) libre acceso (*res nullius*) o propiedad común (*res communis*) con o sin límites de uso (por ejemplo, bienes baldíos y zonas de reserva forestal contenidos en la Ley 2ª de 1959)^{1 2 3}.

Dentro de la categoría de los 'bienes públicos' pueden identificarse los mencionados por el artículo 63 de la Carta Política, esto es, "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" que según esta misma disposición constitucional mantienen las características de "inalienables, imprescriptibles e inembargables".

De acuerdo con las primeras disposiciones de la legislación ambiental nacional que aún se encuentran vigentes por su validez y eficacia en el actual marco constitucional, la Ley 23 de 1973 y el Decreto-Ley 2811 de 1974 señalan que "el ambiente es patrimonio común" por lo que "su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública e interés social en las que para su manejo deberán participar el Estado y los particulares". A partir de estas disposiciones, hubo una afectación jurídica del ambiente al uso público, respetando los derechos adquiridos, lo cual se ha consolidado y ratificado con normas constitucionales, legales o administrativas posteriores, e inclusive por decisión privada de propietarios que ceden o mantienen bienes a la condición de utilidad pública ambiental, manteniendo sin embargo la condición privada total que se debe respetar.

¹ Steins, N. A. y Edwards, V. M. 1993. Platforms for collective action in multiple-use common-pool resources. *Agriculture and Human Values*. 16: 241-255. La Haya: Kluwer Law International.

² Ostrom, E.; Burger, J.; Field, C. B.; Norgaard, R. B.; Policansky, D. 1999. Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. *Science: New Series*. 284 (5412): 278-282. Nueva York: American Association for the Advancement of Science.

³ Ortega G. A.; Mora-Motta, A.; Arciniegas, J. 2011. La regulación social de los bienes comunes: Justicia ambiental ante una crisis ambiental y climática. En: Mesa-Cuadros, G. (ed.). *Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el Estado ambiental de derecho*. pp. 115-148. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

En efecto, los bienes que han sido catalogados dentro de la dogmática jurídica como dominio público natural (por ejemplo, ríos, la zona, mar territorial y ambiente marítimo, las riberas y playas, flora, fauna, etc.) han obtenido el carácter de bien público a partir de las siguientes premisas jurídicas⁴:

- (i) La incorporación del ambiente como bien público se da en virtud de los preceptos generales de utilidad pública y bienes públicos, por medio de los cuales se imponen medidas para su manejo, conservación, así como acciones para prevenir los factores de deterioro que influyen en él, tal como lo disponen la Ley 23 de 1973 y el Decreto Ley 2811 de 1974;
- (ii) Se utiliza como criterio de incorporación a la condición de bien público, la identificación de las áreas de territorio de interés que reúnan ciertas características consideradas desde el punto de vista ambiental; especialmente, las áreas que constituyen los parques naturales, páramos, humedales, etc. Esta incorporación a la condición de bien público no sólo se determina por aplicación de la ley, sino adicionalmente por las disposiciones de los decretos y actos administrativos. En todo caso, es necesario tener en cuenta, que la incorporación debe observar la garantía de los derechos adquiridos, en los cuales debe respetarse el uso y goce del derecho de dominio, que sólo está limitado por las disposiciones normativas y decisiones de las autoridades de acuerdo con el respectivo plan de manejo del parque, pero también mediante los límites de la transferencia del derecho de propiedad o reconocimiento de mejoras, en la que el particular tiene el deber legal de negociar con el Estado, quien es el único que en estricto rigor jurídico está facultado para adquirir tales propiedades o mejoras⁵;
- (iii) Otra forma de incorporación a la condición de bien público y utilidad pública, está referida especialmente a las reservas forestales, distritos de manejo integrado, y otras áreas adicionales, en las cuales que se establecen de manera exclusiva los límites frente a la facultad de 'uso', pues las facultades de disposición y goce, siempre se mantendrán en cabeza de los titulares del derecho de propiedad.

En términos más simples, para concebir la afectación jurídica del ambiente como bien público, puede entenderse como el sistema de los componentes biológicos y físicos que son determinantes para garantizar las medidas y los fines de la afectación a la utilidad pública, diferenciándose en dos grandes categorías: (i) el subsistema de los elementos no vivos compuestos por el agua, el aire y el suelo; y (ii) el subsistema biótico o de los seres vivos.

⁴ Bienes del dominio público natural, como los establecidos en el artículo 3º del Decreto 2811 de 1974: ríos, la zona, mar territorial y ambiente marítimo, las riberas y playas, flora, fauna, y otros, a excepción de los ya mencionados derechos adquiridos.

⁵ Consejo de Estado de Colombia (CEC), 1983-1997. *Decisión del 21 de febrero de 1983 y Decisión No. 1043 del 16 de Diciembre de 1997 de la Sala de Consulta y Servicio Civil*. Bogotá D. C.: CEC.

Adicionalmente, se deben considerar las disposiciones constitucionales establecidas en la Constitución Política de 1991, frente a las obligaciones que se derivan de la 'propiedad' sobre el ambiente y las demás regulaciones de bienes comunes y ambientales que han sido desarrolladas mediante interpretación jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia (CCC), como se aprecia en el siguiente sub-acápite.

1.1 Disposiciones constitucionales, normativas y jurisprudenciales en materia de límites a las actividades en el SPNN

Teniendo en cuenta la necesidad de establecer la normatividad y los criterios interpretativos jurisprudenciales, en este punto se analizará inicialmente el tema de protección y límites frente a las actividades desarrolladas en el SPNN; más adelante se desarrollará el ítem sobre las facultades y ejercicio del derecho de propiedad en las áreas del SPNN y por último, el análisis sobre los derechos adquiridos anteriores a la declaratoria de zonas protegidas en el SPNN.

1.1.1 Protección y límites frente a las actividades desarrolladas en el SPNN

El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) de Colombia, es un desarrollo de la legislación nacional para la protección de áreas de gran importancia como lo establece el Decreto-Ley 2811 de 1974 (CNRNR) junto a sus regulaciones y prohibiciones (artículos 327 y subsiguientes), definido 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 categorías que adelante se enumeran".

Posteriormente, el Decreto 622 de 1977 reglamentó las actividades permitidas en las áreas pertenecientes al SPNN, así como otras regulaciones respecto a los límites, prohibiciones, clasificación y zonificación de acuerdo al Plan de Manejo Ambiental (PMA) (enunciadas como, zona intangible, zona primitiva, zona de recuperación natural, zona histórico-cultural, zona de recreación general exterior, zona de alta densidad de uso, zona amortiguadora).

Algunas disposiciones fueron derogadas y adicionadas por la Ley 99 de 1993, respecto a la competencia del Ministerio de Ambiente para reservar, alinderar y administrar las áreas del SPNN. De otra parte, la Ley 99 de 1993 desarrolla y especifica la declaratoria de utilidad pública de las áreas del SPNN (artículo 107) que había sido establecida en el artículo 14 de la Ley 2ª de 1959 (y que anteriormente estaba reglamentado por el artículo 9 del Decreto 622 de 1977).

Actualmente, en virtud del Decreto 3572 de 2011, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (UAESPNN) es la entidad

pública creada para administrar, manejar y regular el uso del SPNN, otorgando los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales de acuerdo con la normatividad vigente, y emitiendo los respectivos conceptos frente al trámite de las licencias ambientales, entre otras.

A esta normatividad se han adicionado todas las obligaciones jurídicas del derecho ambiental internacional (DAI), especialmente lo establecido en el literal a) del artículo 8° de la Ley 165 de 1994 por medio de la cual se aprueba el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) en materia de conservación *in situ* el cual dispone, como obligación para cada Estado Parte, establecer “un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”.

A partir de la Constitución Política de 1991, la normatividad ambiental en materia de parques naturales ha establecido obligaciones adicionales que constituyen mayores garantías frente a este tipo de áreas, fundamentalmente en los valores, principios y disposiciones constitucionales. Así por ejemplo, el artículo 8° establece el deber del Estado de proteger las riquezas naturales y culturales, el artículo 58 (modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 1999) dispone la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no puede ser desconocidos y vulnerados por leyes posteriores, y la prevalencia del interés público o social frente al interés particular, así como el reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad (función ambiental) independiente de su régimen regulatorio (esto es, propiedad pública, privada, colectiva, etc.).

También el artículo 63 *ibidem* (en concordancia con el artículo 329) que es la disposición constitucional sobre los ‘bienes comunes y ambientales’, entre los cuales se incluyen los “bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación” todos ellos definidos como “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Y otras disposiciones relevantes como los artículos 79 y 80 de la Carta Política, que establece la obligación del Estado de “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica”, planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” así como “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

Ahora bien, en materia de jurisprudencia, la CCC ha establecido una línea en materia de interpretación sobre los límites en las áreas que componen el SPNN, que son imprescindibles y determinantes para el objeto de consulta, es decir, para la construcción, obra, mantenimiento y rehabilitación de viviendas, edificaciones, instalaciones, proyectos de rehabilitación y mantenimiento de obras viales, reconocimiento de fajas mínimas en carreteras, límites de la emergencia vial y construcción de adecuaciones, instalaciones y facilidades ecoturísticas en el SPNN.

Un primer fallo relacionado con el bienes de uso público aunque abordado de manera tangencial, fue la Sentencia T-605 de 1992 (caso Quintero y otros vs Arco S.A.), sobre los límites y prohibición frente a los bienes de uso público que no pueden ser despojados a través de figuras como la propiedad privada o a través del ejercicio de la actividad hotelera⁶.

Más adelante en la Sentencia T-666 de 2002 (caso Sosa vs EAAB)⁷, la CCC advierte que con la Constitución Política de 1991 *“las áreas de especial importancia ecológica están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente”* y estas protecciones *“(i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente– de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe”*.

En términos de regímenes de propiedad, la CCC reitera los preceptos constitucionales en la Sentencia C-189 de 2006, afirmando que el SPNN *“convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar”*. Y por ende, sólo estarán autorizadas las actividades que la normatividad ambiental permita de acuerdo con la clasificación de las áreas protegidas de parques naturales⁸.

~~Siguiendo el criterio de límites a la propiedad privada, se mencionan además algunos casos de jurisprudencia internacional que han sido retomados por la CCC, para resolver acciones de tutela en materia de límites a la propiedad privada, por ejemplo la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Chiriboga vs Ecuador (2008-2011)⁹ y las Sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en los casos Hamer vs Bélgica (2007), Turgut y otros vs Turquía (2008), Depalle vs Francia (2010), Brosset-Triboulet vs Francia (2010)¹⁰. En todos ellos, la ponderación entre derechos y obligaciones ha resultado en favor de los límites del~~

⁶ Corte Constitucional de Colombia. 1992. *Sentencia T-605 de 1992 [caso Quintero y otros vs Arco S.A.]*. Bogotá D. C.: CCC.

⁷ Corte Constitucional de Colombia. 2002. *Sentencia T-666 de 2002 [Caso Sosa vs Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)]*. Bogotá D. C.: CCC.

⁸ Corte Constitucional de Colombia (CCC). 2006. *Sentencia C-189 de 2006. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959*. Bogotá D.C.: CCC.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2008-2011. Sentencia del 6 de Mayo de 2008 (excepciones preliminares y fondo) y Sentencia de 3 de marzo de 2011 (costas y reparaciones) [Chiriboga vs Ecuador]. San José: CIDH.

¹⁰ Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH). 2007-2008-2010a-2010b. *Sentencia del 27 de Noviembre de 2007 [Hamer vs Bélgica, App. N° 21861]*, *Sentencia del 8 de Julio de 2008 [Turgut y otros vs Turquía, App. N° 1411]*, *Sentencia del 29 de Marzo de 2010 [Depalle vs Francia, App. N° 34044]* y *Sentencia del 29 de Marzo de 2010 Brosset-Triboulet vs Francia, App. N° 34078*. Estrasburgo: CEDH.

derecho de 'propiedad' por razones de utilidad pública o interés social, lo cual significa que no puede ser concebido como un derecho absoluto sino relativo.

En la línea jurisprudencial sobre los límites a la propiedad en el SPNN, en la Sentencia T-282 de 2012 que denegó el amparo de tutela (caso Andreis Mattos vs Ministerio de Ambiente y UAESPNN)¹¹, la CCC se remite a los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia (CEC) (Decisiones del 21 de febrero de 1983 y del 16 de Diciembre de 1997), para afirmar que los titulares del derecho de propiedad privada en las áreas del SPNN, deben soportar no sólo las disposiciones normativas, sino también *"la facultad otorgada a la Administración para regular intensamente actividades privadas en las zonas protegidas [...] por ejemplo para imponer servidumbres compatibles y necesarias con los objetivos de conservación del parque o impidiendo, como se ha dicho, obras privadas en el parque sin autorización administrativa"* y *"que el particular no puede entrar a negociar libremente en su propiedad o mejora cuando ésta se encuentra dentro de una zona reservada como parque Nacional, sino que debe negociar con el Estado quien es el único que en estricto rigor jurídico está facultado para adquirir tales propiedades o mejoras"*¹².

1.1.2 Facultades y ejercicio del derecho de propiedad en las áreas del SPNN

A pesar de lo mencionado antes, sobre la imposición de prohibiciones, límites y obligaciones frente a las actividades que pueden desarrollarse en las áreas del SPNN, de ninguna manera pueden ser entendidos o interpretados como una restricción absoluta frente a las facultades de 'uso, goce y disposición' haciendo nugatorio el ejercicio mismo de este derecho. La misma CCC ha reconocido que en los tipos de propiedad tanto pública, como privada y de propiedad colectiva indígena o afro, *"las autoridades competentes deben cumplir sus funciones teniendo en cuenta el imperativo de protección ambiental derivado del sistema, así como los derechos de tales grupos e individuos. Aparte de ellos, el Estado deberá clarificar la propiedad, para deslindar y recuperar los terrenos baldíos para eliminar toda ocupación o pretensión ilegítima sobre tales territorios"* (Sentencia T-282 de 2012). Además es necesario aclarar, que en este mismo tema, la limitación de las actividades en las áreas protegidas como el sistema de parques naturales cuando existe superposición con los territorios de los grupos étnicos, la CCC ya había mencionado en la Sentencia T-652 de 1998 (caso Embera-Katio vs Presidencia de la República o caso Urrá), que debe existir un régimen de regulación diferenciado respecto al manejo del parque natural, para permitir actividades de comunidades étnicas que sean compatibles con su subsistencia cuando exista superposición de sus tierras con el SPNN, pues ni *"la legislación sobre protección*

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. 2012. *Sentencia T-282 de 2012 [caso Andreis Mattos vs Ministerio de Ambiente y UAESPNN]*. Bogotá D. C.: CCC. En este caso fue denegado el amparo de tutela por falta de material probatorio que indicara el derecho de propiedad o de posesión legítima, por lo cual sostuvo la Corte que los derechos fundamentales no podían ser amparados como quiera que la situación de riesgo de estos derechos la generó el propio accionante (principio 'nadie puede alegar su propia culpa').

¹² Consejo de Estado de Colombia (CEC). 1983-1997. *Decisión del 21 de febrero de 1983 y Decisión No. 1043 del 16 de Diciembre de 1997 de la Sala de Consulta y Servicio Civil*. Bogotá D. C.: CEC.

ambiental" ni la conservación ecológica del parque nacional pueden desarrollar dichas disposiciones a costa de la desaparición forzada de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos¹³.

Lo anterior significa un triple mandato por parte del Estado en términos jurisprudenciales frente al tema de parques naturales: i) realizar todas las acciones necesarias para que los derechos de propiedad estén plenamente definidos e identificados, ii) aplicar en las decisiones y desarrollos normativos el imperativo ambiental de protección sobre este sistema; y iii) dar pleno reconocimiento a los derechos adquiridos de comunidades e individuos en materia de derechos de propiedad y otros derechos reales como las servidumbres, derechos de vías y fajas mínimas de carreteras.

La CCC ha desarrollado elementos importantes de interpretación sobre el reconocimiento de las facultades y el ejercicio del derecho de propiedad dentro del SPNN, en aquellos casos en los que la titularidad de este derecho no corresponda al Estado (esto es, propiedad pública o estatal) sino en otros tipos de regulación como la 'propiedad privada' o la 'propiedad colectiva' de las 'comunidades étnicas' (o ambos tipos cuando coexistan).

Así por ejemplo, en Sentencia T-282 de 2012 anteriormente citada la CCC expresa la necesidad de conciliar la protección de las zonas protegidas con los derechos de propiedad de los individuos y las comunidades, en los siguientes términos:

"Con relación a las actividades que desarrollen los particulares en uso de sus títulos legítimos de propiedad deberá la autoridad ambiental competente, regular y limitar las actividades u obras que se puedan desarrollar como consecuencia de tales derechos, a fin de hacerlas coherentes con las necesidades ecológicas que justifican los parques naturales. En este sentido, no obstante la dignidad de las posiciones jurídicas que en cada caso se protegen para comunidades e individuos, deben conciliarse con las exigencias que la reserva en cuestión impone de cualquier alteración de las condiciones existentes. Las limitaciones a la disposición de los bienes en razón de la función ecológica de la propiedad no significan un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre dichos bienes, sino una adaptación de la relación entre el propietario y su bien con el fin de lograr la conservación o la preservación del medio ambiente".

En este sentido reconoce la Corte que aún con la protección y los límites establecidos en la Constitución, la ley, los reglamentos y las decisiones de las autoridades, los titulares del derecho de dominio en los casos descritos "pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas". Lo anterior no excluye "la posibilidad del Estado de adquirir los citados inmuebles mediante el procedimiento de compra o a través de la

¹³ Corte Constitucional de Colombia (CCC). 1998. Sentencia T-652 de 1998 [caso Embera-Katio vs Presidencia de la República o caso Ura]. Bogotá D. C.: CCC.

declaratoria de expropiación (...) como alternativas reconocidas, entre otros, en los artículos 14 de la misma Ley 2ª de 1959 y 335 del Código Nacional de Recursos Naturales” ya que en esta medida “se facilita diluir la tensión de intereses públicos e intereses privados, los procesos de planificación en el manejo de diversas áreas del Parque, llamados a tener criterios comunes de orientación, desarrollo y limitación (artículo 5º, numerales 18, 19, 27 ley 99 de 1993)”. Y los particulares al momento de querer transferir el dominio sobre dichos predios, deberá negociar con el Estado quien es el único que en estricto rigor jurídico está facultado para adquirir tales propiedades o mejoras”¹⁴.

Conforme a todo lo anterior, la CCC ha establecido de manera específica y concreta las características y definición sobre el SPNN de la siguiente manera (Sentencia C-746 de 2012)¹⁵:

- (i) Tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad;
- (ii) Representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados en: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329);
- (iii) Sus componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, su administración, manejo y protección corresponde al Ministerio de Ambiente y a la UAESPNN (Decreto 2371 de 2010 art. 11);
- (iv) Está protegido y desarrolla los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución Política y los tratados internacionales, en especial el CDB (Ley 165 de 1994);
- (v) Se encuentra sometido a un régimen jurídico acorde con las finalidades de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811 de 1974 art. 332);
- (vi) Sus componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables;
- (vii) Es un factor imprescindible del desarrollo sostenible (por ejemplo, biodiversidad y mitigación al cambio climático);
- (viii) Es de propiedad mixta (estatal, privada, colectiva) y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas.

¹⁴ Consejo de Estado de Colombia (CEC). 1983-1997. *Decisión del 21 de febrero de 1983 y Decisión No. 1043 del 16 de Diciembre de 1997 de la Sala de Consulta y Servicio Civil*. Bogotá D. C.: CEC.

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia. 2012. *Sentencia C-746 de 2012 [Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993]*. Bogotá D.C.: CCC.

1.1.3 Derechos adquiridos anteriores a la declaratoria de zonas protegidas en el SPNN

A fin de establecer un criterio interpretativo en el que se concilien los derechos y obligaciones de la propiedad 'privada' o 'colectiva', es necesario dar cuenta de la existencia de unos 'derechos adquiridos' que se han constituido de manera previa a la declaración y regulación jurídica de las áreas del SPNN, y que por esta razón no pueden ser desconocidos, vulnerados o restringidos totalmente, pues perdería la naturaleza del derecho afectándolo en su núcleo esencial, situación ante la cual tendría que existir una indemnización y/o expropiación del Estado por la dificultad para ejercer las facultades de 'uso y goce' del bien dentro de los límites normativos.

Este criterio ha sido reconocido en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia (CEC) sobre los casos de declaración de zonas protegidas del SPNN y de las áreas adicionales del SINAP, mediante los cuales se genera una afectación total o parcial del derecho de propiedad que debe ser indemnizada bajo la figura de expropiación por parte del Estado¹⁶. Lo anterior ha sido tratado en la dogmática teórica del derecho mediante la figura de 'afectación', que es la manifestación de la voluntad del Estado para reconocer el uso y goce de un bien que antes era privado, para el uso y goce en común a través de la declaración de interés público. Según esta posición, la 'afectación' puede darse no sólo por mandato de la Constitución o la ley, sino también mediante la expedición de actos administrativos. Pero, el deber de indemnización tiene que ver principalmente con la exigencia de que el bien 'afectado' deba estar en poder del Estado, pues éste no puede afectar al uso y goce público algo que no le pertenece¹⁷. La 'ocupación' también tiende a ser una situación similar por parte de la administración respecto al desconocimiento de derechos reales, de propiedad y de posesión en las áreas protegidas, según lo cual ante un daño antijurídico probado se presume el nexo causal con el hecho generador y por tanto tendrá que definirse una responsabilidad de indemnización integral del daño, incluyendo tanto el daño emergente como el lucro cesante¹⁸.

En Sentencia del 09 de mayo de 2012 [Silva y otros vs Inderena] mediante el cual se analiza el caso de declaratoria de zona de reserva forestal protectora sobre un predio privado, el CEC confirma estos lineamientos jurisprudenciales concluyendo además que para los casos de afectación a los derechos reales adquiridos deberá reconocerse la respectiva indemnización, independientemente de la invocación de la regla

¹⁶ Consejo de Estado de Colombia (CEC). 1992a-1992b. *Sentencia del 17 de febrero de 1992 [Exp. 6643, Sección Tercera]. Sentencia del 3 de abril de 1997 [Exp. 9718]. Sentencia del 25 de junio de 1992 [Exp. 6974, Sección Tercera]*. Bogotá D.C.: CEC.

¹⁷ Marienhoff, M. S. 2007. *Tratado de derecho administrativo: Dominio público*. Tomo V. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. Dice el teórico que para que opere la afectación al dominio público se deben cumplir los siguientes requisitos: a) la afectación debe hacer efectiva la satisfacción de una necesidad o un interés público; b) la afectación debe ser efectiva y actual; c) el bien objeto de afectación debe estar en poder del Estado y d) cuando se trate de bienes naturales la afectación es *ministerio legis* y e) que no se confunda su afectación de dependencia en el dominio público y en el carácter de uso público, pues no habría mayor cambio con la afectación para este tipo de casos.

¹⁸ Consejo de Estado de Colombia (CEC). 1992c-1997-2005. *Sentencia del 13 de febrero de 1992 [Exp. 6643] Sentencia del 10 de agosto de 2005 [Exp. 15338, Sección Tercera]*. Bogotá D.C.: CEC.

constitucional de prevalencia del interés general sobre el particular, pues nadie tiene por qué soportar todo tipo de limitaciones sobre sus derechos patrimoniales y mucho menos puede argumentarse que *“el interés particular o privado deba desaparecer frente al interés general”* pues la disposición constitucional establece una prevalencia *“pero no lo suprime por completo”*.

Teniendo en cuenta esto, el CEC en la Sentencia citada define las siguientes reglas de interpretación jurisprudencial para los casos de ocupación del Estado sobre la propiedad privada: *“i) la ocupación de un bien inmueble de propiedad privada puede configurarse como título de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial [...], ii) la ocupación de un bien inmueble será jurídica cuando de una actuación administrativa se derive la imposibilidad para el propietario de ejercer su derecho, es decir, de realizar las conductas que le permitan explotar económicamente su derecho de propiedad; iii) de configurarse la ocupación jurídica del inmueble, la entidad responsable deberá pagar a título de perjuicios materiales tanto el lucro cesante –lo dejado de percibir por la explotación económica del bien– como el daño emergente –el valor comercial del bien, o una porción del mismo, dependiendo de la extensión de la ocupación– [...]; iv) el ordenamiento jurídico le da un alcance expropiatorio a la ocupación jurídica del bien, [...], en virtud del cual la sentencia que ordene el pago del valor del bien inmueble o de la porción ocupada, tendrá efectos de título traslativo de dominio [...]”*¹⁹.

Ahora, sobre los derechos adquiridos dentro del SPNN la CCC en Sentencia C-746 de 2012 ha establecido explícitamente derechos adicionales al de propiedad, principalmente la construcción o adecuación de acueductos comunitarios, obras en las fajas de la ‘vía parque’ así como carreteras y otras obras de prevención; y de manera implícita ha incluido la *“adecuación de las facilidades ecoturísticas”*.

Por tanto, cuando se habla de ‘derechos adquiridos’ no sólo se debe hacer referencia a la construcción de viviendas, edificaciones, instalaciones, obras de prevención y adecuaciones para actividades ecoturísticas sino también de otra serie de derechos reales conexos que fueron establecidos de manera previa a la declaración de las áreas de parques naturales, para hacer efectivo el uso y goce del derecho de propiedad como vías de acceso, carreteras, fajas viales y acueductos comunitarios.

En materia de ‘derechos adquiridos’ la CCC ha desarrollado una extensa línea jurisprudencial en distintas áreas del derecho, aunque ésta puede resumirse en la conceptualización jurídica que hace la Sentencia C-983 de 2010 según el artículo 58 constitucional. Sobre la definición de ‘derechos adquiridos’ ha sostenido la Corte, son *“las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona”*. Allí se diferencia entre

¹⁹ Consejo de Estado de Colombia (CEC). 2012. *Sentencia del 09 de mayo de 2012 [Rad. 250002326000199304137 – 01 (21.906) Caso Silva y otros vs Inderena]*. Bogotá D.C.: CEC.

'expectativas legítimas' y 'derechos adquiridos' según se hayan consolidado o no jurídicamente las situaciones que se reclaman²⁰.

Según la CCC en la Sentencia mencionada (Sentencia ídem), "*los derechos adquiridos constituyen derechos que son (i) subjetivos; (ii) concretos y consolidados; (iii) cumplen con los requisitos de ley; (iv) se pueden exigir plenamente; (v) se encuentran jurídicamente garantizados; (vi) se incorporan al patrimonio de la persona; (vii) son intangibles y en consecuencia, el legislador al expedir una nueva ley no los puede lesionar o desconocer; y (viii) se diferencian de las expectativas legítimas*".

Por esta razón, "*la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales*" (ibídem), pero nunca bajo una protección absoluta sino teniendo en cuenta que para aquellos "*casos en que resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad del interés público o social, el interés privado deberá ceder al interés público o social*".

De todo lo anterior se concluye, que en virtud de las situaciones anteriores a la declaratoria de zona protegida dentro del SPNN (ya enunciadas), deben reconocerse 'los derechos adquiridos' que han sido consolidados jurídicamente, pero bajo el entendido que en los eventos de confrontación y conflicto, tendrán que ceder a las regulaciones de interés público o social tratando de ser 'conciliados' con los mandatos de utilidad pública, protección ambiental y función ecológica de la propiedad.

1.2 Licencias ambientales y su relación con el SPNN

El licenciamiento ambiental según la conceptualización dada por el ordenamiento jurídico (~~artículo 49 de la Ley 99 de 1993 en concordancia con el artículo 3º del Decreto 2820 de 2010~~) es el instrumento de control que ejercen las autoridades ambientales competentes respecto a la ejecución de un proyecto que de acuerdo con la ley puede producir un deterioro grave a los 'recursos naturales renovables' o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Adicionalmente ha referido la CCC en Sentencia C-328 de 1995 que la licencia ambiental es una herramienta técnica por medio de la cual se concretizan los mandatos ecológicos, frente a los efectos ambientales, tratándose de un acto administrativo esencialmente revocable "sin necesidad de contar con "el consentimiento expreso o escrito de su beneficiario", según lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley 99 de 1993²¹. Teniendo en cuenta esto y según lo definido por la misma Corte en Sentencia C-328 de 1999, la licencia puede se puede "otorgar, negar o cancelar" e incluso suspender

²⁰ Corte Constitucional de Colombia. 2010. *Sentencia C-983 de 2010 [Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12 y 16 (parciales) de la Ley 1382 de 2010 (reformativa del Código de Minas)]*. Bogotá D.C.: CCC.

²¹ Corte Constitucional de Colombia (CCC). 1995. *Sentencia C-328 de 1995 [Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 105 de 1993]*. Bogotá D. C.: CCC.

cuando *“generen daños o alteraciones al paisaje no previstos al momento de su concesión”* consolidándose como *“una herramienta que permite concretar los deberes estatales de prevención y control del deterioro ambiental”*.

Respecto a la licencia ambiental como acto administrativo condición, la CCC ha aclarado en la revisión de tutela de la Sentencia T- 693 de 2012 (caso Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca vs Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y en la Sentencia C-746 de 2012, que al aprobar una licencia ambiental, la autoridad ambiental competente puede hacerlo de manera general obteniendo la facultad de condicionarla al cumplimiento de una serie de requisitos y obligaciones con el fin de prevenir, mitigar, restablecer o compensar los daños causados por la obra o proyecto.

En la Sentencia C-746 de 2012 de la CCC, se puede resumir la conceptualización jurídica de la licencia ambiental teniendo en cuenta sus características, así: i) es una autorización otorgada por el Estado frente a una obra o proyecto que puede ocasionar un deterioro grave al ambiente o los recursos naturales o alterar significativamente el paisaje, ii) tiene como propósito prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales; iii) es de carácter obligatoria y previa; iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión ambiental realizando varios principios y obligaciones a cargo del Estado frente al ambiente; v) es el resultado de un procedimiento administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana incluyendo el derecho de consulta previa; vi) tiene un carácter tanto técnico como participativo, para evaluar varios aspectos relacionados con los impactos ambientales; y vii), *“se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62)”* .

Por otra parte, la CCC en Sentencias T-282 y C-746 de 2012, ya referenciadas, ha efectuado un análisis adicional sobre la relación que existe entre la 'licencia ambiental' y el SPNN, para lo cual ha dicho que no son figuras incompatibles sino complementarias, pues reflejan y desarrollan los valores y principios constitucionales para garantizar la sostenibilidad ambiental y la conservación en términos biológicos, ecológicos y de biodiversidad.

En ambas Sentencias, ibídem, la CCC establece que la competencia en materia de licencias ambientales para las áreas protegidas del SPNN corresponde a la ANLA, de conformidad con el numeral 12 del artículo 8º del Decreto 2820 de 2010 en desarrollo de la Ley 99 de 1993, competencia que ha sido trasladada por el numeral 1º del artículo 3º del Decreto 3573 de 2011 y según afirma es competencia funcional de la ANLA: *“Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia*

del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”.

En la Sentencia T-282 de 2012, la Corte se refiere a la licencia ambiental como un *“típico mecanismo de intervención del Estado en la economía”* cuyo carácter de prevención y control del deterioro ambiental se califica teniendo en cuenta *“a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales”*.

Esta misma Sentencia advierte, que todo derecho de propiedad establecido en el SPNN, *“queda cierta y legítimamente limitado, pues así lo determina el valor ecológico, biológico y económico del lugar donde aquél se encuentra”* y por ende, tales facultades de disposición, uso y goce, deben quedar condicionadas *“al reconocimiento de una licencia ambiental”* por parte de la ANLA, quien puede negarla, otorgarla o condicionarla a una serie de requisitos. Aquí se incluye *“la vocación que para la venta o, en su defecto, para la expropiación ante un cierto interés de utilidad pública que así lo amerite, tienen los terrenos de propiedad privada ubicados en tales áreas protegidas”*.

1.3 Alcance y definición de las actividades que requieren licencia ambiental en el SPNN

Para efectuar un análisis frente a las actividades dentro del SPNN que requieren licencia ambiental, es necesario acudir a dos instancias: a) la primera, efectuar un análisis sistémico e integral de normatividad y jurisprudencia que vincule las dos figuras jurídicas de licenciamiento y SPNN; y la segunda b) realizar una ‘ponderación’ y ‘juicio de razonabilidad’ entre derechos, obligaciones y restricciones que se encuentran inmersos en la situación jurídica anteriormente descrita.

Comenzando con el primer punto, según el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 3º del Decreto 2820 de 2010, el licenciamiento ambiental es el instrumento de control que ejercen las autoridades ambientales competentes respecto a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que de acuerdo con la ley puede producir un deterioro grave a los ‘recursos naturales renovables’ o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

En materia de licenciamiento ambiental en las zonas protegidas del SPNN, la norma establece *in genere* la competencia sobre la totalidad de las áreas que conforman un parque nacional natural, independiente del tipo de propiedad que se ostente sobre ella, pública, privada o colectiva, del título y el modo (criterio afirmado por la CCC en la Sentencia T-282 de 2012).

No obstante, ha quedado abierta la interpretación sobre cuáles son las actividades que requieren licencia ambiental dentro del SPNN, es decir, si tiene que ser sobre la totalidad de proyectos, obras o actividades, o si por el contrario, existen algunos de estos sobre los cuales el instrumento de control ambiental deba apartarse y por tanto, no exigirse. En la Sentencia T-282 de 2012 la CCC establecía criterios generales de interpretación de la siguiente manera:

“Por su parte, en cuanto a la competencia, el Decreto 2820 de 2010, en desarrollo de la ley 99 de 1993, señalaba que el Ministerio de Ambiente otorgará o negará de manera privativa las licencias ambientales, para proyectos que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, afectación que o bien se presume o se impone objetivamente y para todos los casos, con lo que refuerza el carácter garantista de la misma”.

A pesar de establecer este argumento en la Sentencia citada, la Corte no especifica o no aborda un análisis a profundidad sobre los casos en los cuales es necesaria o no la exigencia de la licencia ambiental, pues si bien se remite a disposiciones contenidas en los Decretos 1220 de 2005 y 500 de 2006 (actualmente derogados) y el numeral 12 del artículo 8º del Decreto 2820 de 2010, da a entender que la expresión ‘en todos los casos’ está relacionada de manera amplia y referida principalmente a la distinción del tipo o régimen de propiedad, es decir, sin importar si la propiedad es pública, privada o colectiva.

A pesar que este criterio que no ha sido aclarado totalmente por la Sentencia ídem, la CCC sí retoma las definiciones normativas del licenciamiento ambiental afirmando que es exigible cuando *“potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente [...], cuando quiera que su ejercicio determine una alteración cualquiera de las condiciones del entorno natural,”* y cuando se vaya a *“acometer la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad susceptible de producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”.*

Posteriormente la CCC en ese mismo año, a través de la interpretación efectuada en la Sentencia C-746 de 2012 desarrolló criterios adicionales de interpretación frente a ‘derechos adquiridos’ de individuos y comunidades anteriores a la declaratoria de zonas protegidas. Este criterio concuerda con pronunciamientos anteriores de la Corte como la Sentencia C-035 de 1999, en lo concerniente a la finalidad del instrumento de control ambiental, que bajo la luz de la normatividad está encaminado hacia un *“fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente”* (retomando el artículo 50 de la Ley 99 de 1993). Lo anterior teniendo en cuenta que cada uno de los

proyectos, obras o actividades, tienen un alcance diferente en materia de impactos ambientales de acuerdo a la “naturaleza y magnitud de la respectiva obra o actividad”²².

Por esta razón, la CCC en la Sentencia C-746 de 2012, se ha remitido a conclusiones adicionales respecto al marco jurídico regulatorio del SPNN, en el cual identifica cinco elementos que revisten una especial importancia en términos de protección constitucional:

“Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. Segundo, que en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración. Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas.”

De lo dicho, es posible establecer algunas conclusiones relevantes respecto a las actividades que requieren licencia ambiental dentro del SPNN:

En primer lugar, de acuerdo con la definición establecida por el artículo 3º del Decreto 2820 de 2010 y la jurisprudencia constitucional, existen actividades que requieren y otras que no requieren de licencia ambiental, en la medida en que tal instrumento ha sido creado con la finalidad de hacer seguimiento ‘única y exclusivamente’ a aquellos proyectos, obras o actividades que pueda producir “deterioro grave a los recursos naturales renovables” o al ambiente “o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Exigir que cualquier tipo de actividad dentro del SPNN deba pasar por el control de este instrumento, sería exagerar y argumentar *ad absurdum* la naturaleza misma de la licencia ambiental y la finalidad para la cual fue creada. Si así fuera, un exceso en la utilización de este instrumento afectaría seriamente el derecho

²² Corte Constitucional de Colombia (CCC). 1999. Sentencia C-035 de 1999 [Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 56 de la Ley 99 De 1993]. Bogotá D. C.: CCC.

de propiedad y los demás derechos reales conexos hasta afectar su núcleo esencial. Así lo menciona la CCC en la Sentencia C-746 de 2012 bajo este criterio de aplicación: *“el trámite, otorgamiento o negación de cualquier licencia ambiental para proyectos, obras o actividades en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales debe estar sujeto a sus precisas finalidades y a los usos y actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema, siempre que tales actividades no causen alteraciones significativas al ambiente”*.

En segundo lugar, la definición de lo que debe o no ser objeto de licenciamiento ambiental dentro de las áreas protegidas debe interpretarse a la luz de las obligaciones establecidas en la zonificación del Plan de Manejo del Parque Natural, pues los límites no sólo se establecen en virtud de los mandatos constitucionales, sino que se concretizan con las decisiones o actos administrativas de las autoridades ambientales competentes, y por tanto debe haber un criterio de diferenciación por ‘juicio de razonabilidad’, toda vez que una misma actividad en diferentes áreas de zonificación no puede ser calificada de la misma manera (por ejemplo, como lo establece el Decreto 622 de 1997 en sus artículos 16, 18 y 19, en los que además se establecen diferentes tipos de zonificación como: zona intangible, zona primitiva, zona de recuperación natural, zona histórico-cultural, zona de recreación general exterior, zona de alta densidad de uso, zona amortiguadora). Al respecto la CCC en la Sentencia C-746 de 2012 afirma que *“[...] algunas de las áreas que integran el sistema de parques deben tener un plan de manejo sensible a las circunstancias bióticas, ecológicas, sociales, históricas y culturales que las caracterizan. Consciente de esta particularidad la autoridad reglamentaria, desde 1977 previó la zonificación de dichas áreas según las siguientes categorías: intangible, primitiva, de recuperación natural, histórico-cultural, de recreación general exterior, de alta densidad de uso y amortiguadora. (D. 622 de 1977, art. 18), aspecto que por demás integra el régimen jurídico especial de los Parques Nacionales Naturales conforme se expuso en la consideración 26 de esta providencia”*. Además la Corte termina esta idea más adelante en la misma Sentencia de manera clara sobre la pertinencia y relevancia de esta zonificación para efectos de la licencia ambiental, de la siguiente manera: *“desde esta perspectiva, la existencia de carreteras, acueductos u obras de prevención que puedan causar deterioro al Sistema de Parques Nacionales Naturales y que exigen el otorgamiento de la licencia ambiental, dependerá del tipo de área y su zonificación previstas en el ordenamiento jurídico, acorde con las finalidades de perpetuación, conservación, mantenimiento de la diversidad biológica y aseguramiento de la estabilidad ecológica, entre otras, que constituyen el soporte de estas áreas de especial protección”*.

En tercer lugar, para establecer si una actividad dentro de las zonas protegidas del SPNN requiere o no de licencia ambiental, debe ponderarse adicionalmente los mandatos, obligaciones y límites impuestos en el ordenamiento jurídico y las decisiones administrativas con los derechos previamente adquiridos a la declaración del parque