

Sentencia C-746/12

Referencia: expediente D- 8960

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

Demandante: Andrea Catalina Castilla Guerrero

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución, la ciudadana Andrea Catalina Castilla Guerrero demandó la inconstitucionalidad del numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.146 de diciembre 22 de 1993, destacando y subrayando los apartes demandados:

*“LEY 99 DE 1993
(Diciembre 22)*

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.

(...)

ARTÍCULO 52. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:*

1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.

2. Ejecución de proyectos de gran minería.

3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.

4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.

5. Construcción de aeropuertos internacionales.

6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.

7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 hectáreas.

8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.

9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.

11. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt³/segundo durante los períodos de mínimo caudal.

12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.

13. Generación de energía nuclear.

PARÁGRAFO 1. La facultad de otorgar licencias ambientales para la construcción de puertos se hará sin perjuicio de la competencia legal de la Superintendencia General de Puertos de otorgar concesiones portuarias. No obstante la licencia ambiental es prerequisite para el otorgamiento de concesiones portuarias.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará una Licencia Ambiental Global para la explotación de campos petroleros y de gas, sin perjuicio de la potestad de la autoridad ambiental para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso, dentro del campo de producción autorizado.”

III. DEMANDA

A juicio de la demandante, el numeral 9º del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 vulnera los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución Política.

En su criterio, el legislador no puede habilitar al Ministerio del Medio Ambiente (en la actualidad Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) para la expedición de licencias ambientales de cualquier proyecto que afecte los parques nacionales naturales, pues con ello “desconoce la finalidad que tienen estas áreas como lugares para la protección de las riquezas naturales de la Nación” (CP art. 8).

En este sentido, afirma que al tratarse de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (CP art. 63), “no es viable que el legislador le permita a la administración decidir sobre la realización de proyectos que los puedan afectar, alterando [su] destinación específica (...) y desnaturalizando su esencia jurídica y finalidad ambiental”. Para la accionante, las áreas de parques deben mantenerse sometidas a las finalidades que rigen su naturaleza, las cuales se encuentran previstas en el artículo 328 del Código de Recursos Naturales: conservación, perpetuación, protección, mantenimiento de diversidad y de estabilidad ecológica, con la finalidad de que “áreas específicas del país [sean] conservadas y protegidas en su complejidad natural.” En este orden de ideas, sostiene que “conservar la inalterabilidad de los parques naturales es la manera como se pueden mantener incólumes estos espacios tan importantes para la diversidad biológica (...) y para el desarrollo cultural de la Nación”.

En desarrollo de lo expuesto, indica que “el licenciamiento ambiental sobre parques les haría perder su inalienabilidad al permitir que particulares pudieran empezar a negociar con estas áreas y con lo que puedan representar para el comercio”, en contra del principio de que dichas tierras son “indisponibles, bajo cualquier criterio que no sea el de protección y cuidado ambiental”.

Con la habilitación prevista en la disposición demandada, en opinión de la demandante, el legislador desconoce el deber del Estado de “proteger la diversidad e integridad del ambiente” y de “conservar las áreas de especial importancia ecológica” (CP art. 79). Expresamente, señala que no puede el legislador otorgar la potestad a la administración para “realizar afectaciones tan graves a estos lugares, como lo son los proyectos que requieren de licenciamiento ambiental.”

Adicionalmente, se considera que con esta habilitación, el legislador desconoce el mandato de “prevenir y controlar los factores de riesgo ambiental” (CP art. 80), pues la permisión de intervenir en los parques naturales “implica una afectación y una desprotección sobre estas áreas, que no permiten (...) afectaciones graves como lo haría un proyecto que requiera licencia ambiental.”

En este punto, la argumentación se desarrolla en dos ejes: en primer lugar, en lo referente a la definición y propósito de la licencia ambiental y, en segundo término, en la caracterización jurídica de los parques nacionales naturales. En líneas generales, se sostiene que “los parques naturales son contrapuestos a las licencias ambientales en cuanto al contenido y alcance de [estas].”

Así, señala que la licencia ambiental es exigible cuando “obras, proyectos o el desarrollo de actividades puedan producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o pueda introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje” (L 99/93 art. 49). En otras palabras, es de la naturaleza de la licencia ambiental, “la existencia de un deterioro grave o de modificaciones considerables o notorias al paisaje”, circunstancia que contrasta con “las finalidades que tienen los parques naturales”, lo que evidencia “la incoherencia que existe al permitir que se otorguen licencias para proyectos sobre estas zonas.” Por está razón, si la licencia ambiental supone la carga para el titular de adelantar conductas enderezadas a la “prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada” (L 99/93 art. 50), ello significa “que existe un impacto (...) que debe ser manejado (...) por lo que resulta evidente (...) que el concepto, alcance y fin de las licencias ambientales se contraponen legal y constitucionalmente hablando al concepto de parques nacionales naturales.”

Añade la demandante que la licencia, en la medida en que busca “prevenir factores de riesgo ambiental y establecer obligaciones a quien la detente para obligar a la restauración del ambiente por los daños que se generaron”, supone “un claro impulso del principio de desarrollo sostenible” y se opone a los propósitos de “conservación y protección” propios del establecimiento de las áreas protegidas como los parques naturales. De otra parte, indica que las intervenciones posibles en los parques nacionales (proyectos de conservación y protección ambiental) no requieren la expedición de una licencia ambiental. Esta afirmación se apoya en el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010 que precisa la competencia del Ministerio del Medio Ambiente (en la actualidad Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) para la expedición de

licencias ambientales “que afecten las áreas del sistema de parques nacionales naturales (...) en el marco de las actividades allí permitidas.” Estas actividades son: conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control. En consecuencia, “en ninguna de estas actividades se requiere de la solicitud de licencia ambiental, por cuanto ninguna de ellas genera un impacto negativo a los recursos naturales.”

En relación con los parques nacionales naturales, la demandante sostiene que “el sistema de áreas protegidas [persigue] salvaguardar el patrimonio cultural y natural de la nación y conservar las áreas de importancia ecológica para el país” a su vez, “las áreas de parques naturales se presentan y constituyen para la conservación de los recursos naturales, por lo que se propone que se han de mantener afectadas a las finalidades que les son propias por su naturaleza, definidas en el artículo 328 del Código de Recursos Naturales” (conservación, perpetuación, mantenimiento de diversidad y de estabilidad ecológica, y protección). Lo anterior, entre otras, en consonancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, integrado al orden interno mediante Ley 165 de 1994, que prevé como “acción de conservación *in situ*” el establecimiento de un sistema de áreas protegidas, entendidas como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (art. 2). Según se afirma en la demanda, “las áreas protegidas resultan de relevante importancia no sólo para el ambiente sino también para la cultura de la Nación [por lo que] bajo ningún aspecto [se] puede permitir el desarrollo de proyectos de alto impacto dentro de sus límites.” Por último, afirma que de declararse la inconstitucionalidad de la disposición acusada, ello no implicaría que “queden sin piso ni control las actividades que se desarrollarán en las zonas de parques” pues “existe ya un marco jurídico [relacionado con los proyectos que se pueden desarrollar] en las áreas del sistema de parques Nacionales Naturales sin que implique ello el otorgamiento de licencias ambientales”, estas intervenciones, en su opinión, “seguirían un trámite distinto ante la autoridad ambiental competente en la revisión y vigilancia de los parques nacionales.”

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición demandada. Sostiene el interviniente que la Corte carece de competencia por falta de objeto y por inepta demanda. Al respecto, señala que con la expedición del Decreto 3573 de 2011 operó una derogatoria de la norma demandada, pues se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y le confió la competencia de otorgar o negar las licencias y demás permisos de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. También solicita a la Corte declararse inhibida, pues la demanda carece de “análisis y precisión acerca de cuál es el concepto de la violación”. A su juicio “las razones de inconstitucionalidad no guardan relación con la exposición de

todos los elementos de juicio indispensables” para que exista un pronunciamiento de constitucionalidad.

En todo caso, esgrime varias razones de fondo para justificar la exequibilidad de la disposición demandada. Así, para el interviniente, la licencia tiene la función de evaluar el impacto ambiental en íntima relación con el principio de prevención, pilar fundamental del derecho ambiental en Colombia. Por lo que, “[d]esde el punto de vista epistemológico, el principio de prevención supera el modelo correctivo y se ubica en una gestión ambiental justamente preventiva.”

La acción preventiva “tiene por finalidad evitar los daños ambientales para lo cual es necesario conocerlos anticipadamente y diseñar las medidas necesarias para que no se produzcan o aminorar sus efectos. (...) la evaluación del impacto ambiental, se convierte en la expresión máxima o concreta del principio de prevención que orienta la legislación ambiental colombiana.

Debe advertirse que el trámite, otorgamiento o negación de cualquier licencia en las áreas del Sistema de Parques Naturales, está sujeto a las finalidades principales del Sistema de Parque Naturales y a los usos y actividades permitidas dentro de las áreas del Sistema al tenor de lo dispuesto en los artículos 328 y 331” del Código de Recursos Naturales.

A continuación, el interviniente invoca apartes de las sentencias C-366 de 2011 (sobre conservación de Parques Nacionales Naturales como zonas excluibles de minería), C-497A de 1994 (sobre el carácter de interés nacional que detenta la protección del ambiente), C-578 de 1999 y C-1340 de 2000 (sobre el carácter sistémico del régimen de protección del ambiente y los recursos naturales) y C-431 de 2000 (sobre el deber estatal de proteger el medio ambiente).

De lo anterior, concluye que “para entender el real alcance de las áreas protegidas, es necesario indicar que la Ley 2ª de 1959 *sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables* fue expedida por el legislador, entre otras razones, con el fin de contrarrestar la amenaza que para la flora, la fauna, el agua y los suelos constituía la colonización agrícola indiscriminada. Consciente de la carencia de recursos para vigilar eficazmente la caza, la pesca y la explotación de bosques, el Congreso consideró necesario escoger zonas en los diferentes climas de Colombia, las cuales serían cerradas totalmente a la colonización y a todas aquellas actividades que pudieran causarles algún perjuicio con fines de conservación. Tales áreas servían como refugios intocables y más tarde se convertirían en parques nacionales, cuya extensión no perjudicaba el desarrollo agrícola y ganadero del país y, por el contrario, sus beneficios de conservación eran muy grandes. (Historia de las Leyes Exposición de Motivos del proyecto de Ley *sobre conservación de recursos naturales y fundación de parques nacionales*, Congreso de la República, Tomo IV, 1959, páginas 119 y 120)”.

4.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia

El apoderado de Parques Nacionales Naturales de Colombia solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición demandada. Los argumentos de su intervención son, en su mayoría, idénticos a los reseñados en el caso de la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ante lo cual, la Corte se abstiene de repetirlos. No obstante, en su escrito se incluye un apartado nuevo, bajo el acápite “análisis de la viabilidad jurídica de proyectos de infraestructura al interior de las áreas del sistema de parques nacionales naturales”, cuyos argumentos principales se reseñan.

Para tal efecto, se afirma que con la expedición de la Ley 2 de 1959, sobre zonas de reserva forestal y bosques de interés nacional, fueron declarados como Parques Nacionales Naturales, “las zonas que el gobierno nacional, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias, Exactas, Físicas y Naturales, delimitara y reservara de manera especial, con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales” (art. 13). En atención a este propósito “la norma establece la prohibición perentoria de adjudicar baldíos en su interior, comprar y vender tierras, cazar, pescar y desarrollar toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta al turismo o de aquellas que el gobierno considere convenientes para la conservación o embellecimiento del área.” Sobre esta prohibición la Corte se pronunció en la Sentencia C-189 de 2006.

A su vez, mediante el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), se creó “el Sistema de Parques Nacionales Naturales, dentro de las áreas de manejo especial, (...) para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales” que se define en el artículo 327 como “el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que se reserva y declara, en beneficio de los habitantes de la Nación, debido a sus características naturales, culturales, históricas.” Dicho sistema está conformado en la actualidad por “54 áreas declaradas según las distintas categorías” de ley. El código también fijó las finalidades de dicho sistema: conservación, perpetuación en estado natural, y protección de especies de fauna y flora, y de fenómenos naturales, históricos y culturales (art. 328). Igualmente, con el propósito de alcanzar tales finalidades se indicaron “de manera taxativa las actividades permitidas en las mismas [en concreto, la] conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control” (art. 332).

Por su parte, el Decreto 622 de 1977 establece una extensa lista de prohibiciones relacionadas con actividades que podrían alterar el ambiente natural de estas áreas: vertimiento de tóxicos, actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras, tala, encender fuego, excavaciones, caza, pesca, recolección de especies, introducción de semillas o animales, arrojar basura, producir ruido, etc. (art. 30). Este Decreto subdividió las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales con fines de manejo para su adecuada administración. La división comprende: “zona primitiva, zona intangible, zona de recuperación natural, zona histórico cultural, zona de recreación general exterior y zona de alta densidad de uso” (art. 5).

Igualmente, el Decreto 622 de 1997 permitía la ejecución de “obras de interés público dentro de las áreas del sistema de parques” cuando ello fuera “imprescindible” y siempre que estuvieran precedidas del requisito ambiental de los estudios ecológicos y ambientales necesarios para que el entonces INDERENA determinara la viabilidad del proyecto (art. 20). Este es el antecedente de la licencia ambiental regulada en los artículos 49 y ss de la Ley 99 de 1993. El nuevo régimen legal establece que “requerirán de licencia ambiental (...) los proyectos que afecten el sistema de parques nacionales naturales.” A su vez, el Decreto 1220 de 2005, estableció que serían tales, los proyectos que se realicen al interior del parque o en su zona de amortiguación, previamente delimitada.

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

En relación con el deber de proteger “las áreas de especial importancia ecológica” (CP art. 79) el interviniente invoca apartes de la Sentencia T-666 de 2002 (obligación de conservar los humedales permitiendo exclusivamente usos compatibles con la conservación), y apoyado en doctrinantes, indica que dichas áreas deben estar “sometidas a un régimen de protección más estricto que el aplicable al resto del territorio nacional”. Igualmente, manifiesta que a pesar de que dicho concepto no tiene una definición legal, la jurisprudencia de la Corte ha indicado que las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales lo son, y en esa medida, les son aplicables todas las consecuencias jurídicas del caso, y “exigen del Estado el deber especial de conservarlas, no buscando un desarrollo sostenible sino la preservación de los ecosistemas y su intangibilidad, definiendo en su interior usos compatibles con la conservación y partiendo de la prohibición de explotación.”

Dicha protección, en criterio del interviniente, está enlazada con la calificación de los Parques Nacionales Naturales como “inalienables, inembargables, imprescriptibles”, en los términos del artículo 63 del Texto Superior. Estas limitaciones tienen el propósito de mantener “incólumes e intangibles” las áreas de tales Parques, por lo que las mismas “no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación (...) por cualquier medio.” Por esta razón, concluye que existe una clara “imposibilidad constitucional de desarrollar al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales proyectos distintos a las actividades de conservación y demás actividades permitidas que van dirigidas al cumplimiento de las finalidades que le son propias.” En este orden ideas, “cualquier proyecto que pueda afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incluso aquel que se pretenda realizar al

interior de estas áreas, deberá adelantar el trámite para la obtención de una licencia ambiental. Este tipo de proyectos no podrán contemplar actividades prohibidas dentro de las áreas (...) la licencia ambiental podrá exigirse sólo para el desarrollo de actividades permitidas dentro de las áreas, las cuales incluso, sólo pueden realizarse siempre y cuando no sean causa de alteración significativa del ambiente natural.”

4.3. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR

El apoderado de la CAR de Cundinamarca solicita a la Corte declarar inexecutable la disposición demandada. Para el interviniente, a partir de la definición y finalidad de la licencia ambiental (L 99/93 arts. 49 y 50) es claro que tales licencias se otorgan frente a “proyectos, obras o actividades capaces de causar deterioro grave al medio ambiente y los recursos naturales, sujetas a medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales.” De tal forma que la disposición acusada, al prever la competencia para conceder licencias ambientales frente a proyectos en los Parques Nacionales Naturales, afecta “un ecosistema protegido por la Carta Política, en el artículo 63, en armonía con los artículos 8, 79 y 80.”

En su parecer, si la Corte Constitucional en la sentencia C-649 de 1997 consideró inexecutable la disposición que permitía la sustracción de áreas del sistema de parques, “tampoco sería posible otorgar licencias ambientales en áreas protegidas en los (sic) cuales los usos que se permiten son los de conservación.”

Finalmente, el interviniente sostiene que no obstante la norma demandada ha sido derogada tácitamente por el artículo 3° del Decreto 3573 de 2011 e independientemente de quién sea la autoridad para proferir tales licencias, lo cierto es que sigue existiendo la posibilidad de expedirlas en zonas o áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en contravía del deber de protección del Estado y de los mandatos de los artículos 63, 79 y 80 del Texto Superior.

4.4. Defensoría del Pueblo

El Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales solicita emitir un pronunciamiento inhibitorio por inepta demanda y, en subsidio, declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada.

En relación con la solicitud principal, el interviniente indica que los argumentos de la demanda son “subjetivos e imprecisos” puesto que “faltan a la verdad al señalar que las actividades permitidas en áreas de parques no requieren licencia ambiental”, y “desconocen la finalidad real del mecanismo denominado licencia ambiental [al asimilar su exigencia] a impacto grave y negativo.” Frente a lo cual, indica, “resulta indispensable someter el cumplimiento de los requerimientos del licenciamiento ambiental al estudio de los impactos –sean estos negativos o beneficiosos– que se puedan generar por la ejecución de proyectos, obras o actividades.” En tal orden de ideas, “no cabe duda que la licencia ambiental es una herramienta de protección de los

recursos naturales, que no altera el carácter inalienable de los Parques Naturales y que persigue prevenir y controlar factores de deterioro ambiental.”

Igualmente, indica que a la demandante le falta razón al señalar que las regulaciones sobre licenciamiento ambiental y áreas protegidas persiguen propósitos opuestos. Tal apreciación desconoce que la legislación ambiental es un sistema que debe leerse de forma armónica “para lograr el desarrollo sostenible así como la conservación y protección del medio ambiente.”

En relación con la solicitud subsidiaria, se describen algunos elementos de la legislación ambiental relacionados con la licencia ambiental y con el Sistema de Parques Naturales, en concreto disposiciones de las Ley 99 de 1993 y 165 de 1994 (Convenio sobre la diversidad biológica) y los Decreto 2820 de 2010, 2811 de 1974 y 622 de 1977, todos mencionados por otros intervinientes.

Además, señala que recientemente la Contraloría General de la República, emitió “función de advertencia” en materia de las licencias ambientales concernientes al Ministerio de Ambiente y a la ANLA, donde se destacan “graves deficiencias y debilidades del proceso de licenciamiento en el país” y se critica el régimen legal creado por el Decreto 2820 de 2010. Para el interviniente, este documento de la Contraloría ilustra la importancia de la institución de la licencia ambiental, y de que la misma “cuenta con una regulación integral y armónica que no de cabida a vacíos de interpretación.”

Para la Defensoría, el problema jurídico del caso consiste en: “establecer si el legislador, al atribuir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la facultad de otorgar licencias ambientales para proyectos que afecten áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a través del numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, desconoció ‘el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica’ consagrado en el artículo 79 de la Carta Política.”

En opinión del interviniente, *prima facie*, la respuesta a este problema sería negativa. Ya que es posible “una interpretación sistemática de la norma conforme a la cual se entienda que dichas licencias ambientales serían viables en el marco de las actividades que estén autorizadas por la Constitución Política y en la legislación atinente al Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decretos 2811 de 1974 y 622 de 1977).” No obstante, ante la posibilidad de diferentes lecturas de la norma, en especial la derivada del “numeral 12, del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, mediante la cual se posibilita la ejecución de proyectos, obras o actividades en diversos sectores económicos e industriales dentro de las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Defensoría estima que la precisión resulta necesaria.” En este sentido, se solicita a la Corte condicionar la exequibilidad de la disposición demandada, “siempre que se entienda que la concesión de licencias ambientales, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no abarca o no implica autorización para el desarrollo de actividades en sectores productivos que generen impactos graves y negativos

en las zonas amortiguadoras y que se planteen en el marco del plan de manejo ambiental que para ellas se defina.”

4.5. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario solicita declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada, en el sentido de entender que la licencia “se solicita sobre cualquier actividad –que impacte los recursos naturales– que se desarrolle al interior del Sistema de Parques Nacionales, excluyendo aquellas que no son compatibles con sus usos del suelo o con el Plan de manejo Ambiental de dichas zonas”.

En criterio del interviniente, el problema jurídico del caso consiste en definir si: “¿es posible que la Agencia Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– conceda licencias ambientales para el desarrollo de proyectos, obras o actividades al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales?”

Para tal efecto, se argumenta que la “exigencia de licenciamiento ambiental se constituye en una mayor garantía de protección sobre el medio ambiente, por cuanto las actividades que generalmente están sujetas a permisos ambientales como las emisiones atmosféricas, en el caso de los Parques Nacionales Naturales, requerirán licencia ambiental.” La facultad de la ANLA para otorgar licencias en estos casos, permite “vigilar que [las actividades] se adecuen a los usos permitidos de acuerdo con la ley, pues es claro que [según] el numeral 12 b) del Decreto 2820 de 2010 dichas actividades deben realizarse de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental de las respectivas zonas.”

Igualmente, indica que “solicitar una licencia ambiental, no implica necesariamente su otorgamiento”, la ANLA puede considerar, según el caso, que “no es conveniente otorgar la licencia ambiental, como podría suceder con algunas de las actividades contenidas en el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, de suyo incompatibles con los usos de dichas zonas.”

Por esta razón, concluye que si no fuera por la existencia de esta norma, “las actividades al interior de los parques nacionales estarán en vigilancia de las Corporaciones Autónomas Regionales a través de los permisos y autorizaciones que éstos pueden dar, más (sic) no en cabeza de la ANLA, bajo la autorización ambiental más estricta de todas, la licencia ambiental.”

4.6. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

La ANDI solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición demandada. En su opinión, la demandante hace una interpretación incorrecta de la norma al “no guarda[r] armonía con otras disposiciones de la legislación ambiental”. En este sentido, cita los artículos 331 y 332 del Código de Recursos Naturales (sobre actividades permitidas en el sistema de parques nacionales) y los artículos 36 y 37 del Decreto 2372 de 2010 (sobre la obligación de obtener permiso, concesión, licencia o autorización de autoridad ambiental competente para la realización de actividades en, entre otros, el

sistema de parques nacionales). Del conjunto de normas objeto de referencia, señala que la disposición demandada no debe entenderse “como una patente de curso para desarrollar todo tipo de actividades en los parques nacionales naturales, sino como una medida para controlar las actividades permitidas que requieran licencia ambiental.”

Para el interviniente, una declaración de inconstitucionalidad en este caso, “en vez de proteger los parques nacionales naturales, daría lugar a que las actividades permitidas en ellos sean adelantadas de manera directa por parte de los habitantes u ocupantes de los mismos, y sin control alguno por parte de las autoridades ambientales.” Finalmente, considera que “de acuerdo con el principio de la buena fe, debe partirse de la base de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ejercerá de manera responsable la atribución prevista en la norma impugnada.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicitó declarar inexecutable la disposición demandada. Después de breves alusiones a los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución, a la Ley 165 de 1994 (aprobatoria del Convenio sobre la diversidad biológica), a la Sentencia C-649 de 1997 (sobre la intangibilidad de los parques nacionales naturales) y a la Ley 99 de 1993, la Vista Fiscal señala que “la mera exigencia de licencia ambiental, o la mera existencia de la misma, implica un posible deterioro grave del medio ambiente o una modificación considerable o notoria al paisaje. No se trata pues de una afectación menor o de poco alcance.” Indicó también que tal licencia “se requiere por la índole de la obra o del proyecto y por su impacto, sin que sea relevante el lugar en el cual ésta o éste se realizarán.” No obstante, el Legislador, al otorgarle competencia al Ministerio para la expedición de la licencia, “asume que es posible realizar obras de significativo impacto ambiental en los parques naturales, siempre y cuando medie la correspondiente licencia.”

A continuación señala que “la creación de un parque natural no es una decisión caprichosa o arbitraria, sino que obedece al hecho científico de que existe un área del territorio nacional que es menester proteger y conservar, en razón de su especial valor y sus particulares características. (...) La relevancia de preservar de manera íntegra el Sistema de Parques Naturales nacionales y regionales es tan evidente, que el propio legislador, en el Código de Minas, así lo reconoce, al excluir las zonas que integran este sistema de la minería.” Por tanto, teniendo en cuenta el gran valor de las zonas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, “y dada la afectación que implica una tarea, obra o proyecto que requiere licencia ambiental, de la especial protección constitucional de que gozan dichas zonas se sigue que ninguna autoridad, sea Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o cualquier otra, puede tener competencia para otorgar licencia ambiental para el desarrollo de ‘proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.’ Y no la puede tener, porque dicha tarea, obra o proyecto no puede emprenderse, ni con licencia, ni mucho menos sin licencia.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. Competencia

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 9º, del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, presentada por la ciudadana Andrea Catalina Castilla Guerrero, en los términos del artículo 241 numeral 4º de la Constitución.

6.2. Presentación del caso y problema jurídico

2. Para la demandante, la disposición acusada vulnera los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución. En su criterio, la habilitación legal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para expedir licencias ambientales en los parques nacionales: (a) desconoce la finalidad de conservación propia de estas áreas y desnaturaliza su esencia jurídica y ambiental; (b) permite que se realicen actividades, obras o proyectos de alto impacto, que niegan la condición inalienable de dichas áreas y el deber de conservarlas dada su especial importancia ecológica; y (c) supone “un claro impulso del principio de desarrollo sostenible” que se opone a los propósitos de “conservación y protección” propios de los parques naturales.

3. Frente a estos cargos, algunos intervinientes consideran que la Corte debería inhibirse porque: (a) la norma demandada fue derogada tácitamente por el Decreto 3573 de 2011, que creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y le confió la competencia relacionada con la expedición de licencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y (b) porque la demanda no satisface los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia, en la medida en que las razones de inconstitucionalidad invocadas no son suficientes, y su pretensión está soportada en una lectura inadecuada de las disposiciones ambientales relevantes (por ejemplo, al afirmar que la licencia ambiental y el régimen de parques persiguen propósitos opuestos).

4. Para Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANDI la disposición es exequible en el contexto de una lectura sistemática de la legislación ambiental. Señalan que la habilitación para la expedición de la licencia ambiental: (a) no significa que esta pueda otorgarse para el desarrollo de actividades prohibidas en las zonas de parques; (b) tiene una naturaleza protectora que permite controlar las actividades que se pueden llevar cabo en dichas áreas, y está en íntima relación con el principio de prevención, pilar fundamental del derecho ambiental en Colombia; finalmente, consideran que (c) debe interpretarse bajo el principio de buena fe, el cual indica que dicha competencia será ejercida conforme al orden jurídico y a la protección de los valores que los parques representan.

5. La Defensoría del Pueblo y la Universidad del Rosario solicitaron declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada. Para la Universidad, la licencia ante el Ministerio supone la más alta garantía de protección al medio ambiente, de suerte que sin ella serían las CAR las

encargadas de controlar las actividades sobre los parques nacionales naturales. Para la Defensoría, la exequibilidad de la norma debe someterse a que la posible expedición de la licencia no implique autorización para el desarrollo de actividades que generen impactos graves en las zonas amortiguadoras o aquellas que sean incompatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas.

6. Para el Procurador General y la CAR de Cundinamarca la disposición es inexecutable porque: (a) la exigencia de licencia ambiental implica en términos lógicos un posible deterioro grave del medio ambiente o una modificación considerable o notoria al paisaje; (b) este tipo de afectaciones están prohibidas por la Constitución y la ley en relación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales; y (c) por tanto, ninguna autoridad, sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o cualquier otra, puede tener competencia para otorgar licencia ambiental para el desarrollo de proyectos que afecten al citado Sistema.

7. Con fundamento en lo expuesto, corresponde a esta Corte decidir si la habilitación del legislador al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a otra autoridad del orden nacional, para otorgar de manera privativa la licencia ambiental en el caso de proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconoce los mandatos constitucionales previstos en los artículos 8, 63, 79 y 80 del Texto Superior.

Para resolver el citado problema jurídico, inicialmente, la Corte definirá el alcance de su competencia dada la expedición del Decreto Ley 3573 de 2011 (6.3); con posterioridad precisará el concepto y la función de la licencia ambiental desde la perspectiva constitucional (6.4); a continuación se pronunciará sobre el concepto y la función del Sistema de Parques Nacionales Naturales (6.5); luego se referirá a los mandatos constitucionales de protección, conservación y planificación de los recursos naturales de la Nación (6.6); para con estos elementos, solucionar el caso concreto (6.7).

6.3. Cuestión Previa. Sobre la derogatoria del numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993

8. Según algunos intervinientes, la Corte debería inhibirse porque la norma demandada fue derogada tácitamente por el Decreto Ley 3573 de 2011, que creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y le confió la competencia relacionada con la expedición de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Corte no comparte esta petición.

Una revisión del texto del Decreto Ley 3573 de 2011, *“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”* permite concluir que la norma demandada (habilitación a una autoridad para la expedición de licencias ambientales que afecten el Sistema

de Parques Nacionales Naturales) continúa vigente¹. El único cambio operado es el traslado de dicha competencia, en términos administrativos, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la recién creada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Esta reasignación de competencias en nada supone la derogatoria de la disposición demandada, pues dicha atribución continúa vigente, aunque, debido a los efectos del Decreto Ley 3573 de 2011 sea otra autoridad a quien le corresponda adelantarla.

Para la Corte, la citada Agencia tiene la competencia de otorgar licencias ambientales que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, precisamente porque dicha atribución está asignada por el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 al Ministerio de Ambiente, como se desprende del tenor literal del artículo 3° del referido Decreto Ley. Esta conclusión se infiere de su contenido normativo, el cual dispone que: “*Artículo 3. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones: // 1. 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 (...)*”. De este modo, para establecer cuál es la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, resulta imprescindible, por expresa remisión legal, acudir al citado artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el que, por consiguiente, conserva su vigencia en el aspecto que ha sido objeto de demanda, esto es, en lo referente al otorgamiento de licencias ambientales sobre proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

De aceptarse la tesis contraria, la Corte debería aceptar la desaparición de la competencia para la expedición de licencias ambientales que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, o que la Agencia Nacional de Licencias Ambientales carece de competencia para ello. Ambas posiciones conducen al absurdo de suponer que el Decreto Ley tiene el efecto simultáneo de derogar las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y vaciar de competencias a la entidad recién creada.

Para la Corte, la norma está vigente con el cambio de autoridad para el otorgamiento de la licencia ambiental, en los términos previstos en el artículo 3 del Decreto Ley previamente citado. Por esta razón, la Sala se pronunciará de fondo en el presente asunto.

¹ Decreto Ley 3573 de 2011 “*Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones*”. “*Artículo 1°. Creación autoridad nacional de licencias ambientales–ANLA–. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*”. “*Artículo 2°. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País*”. “*Artículo 3°. Funciones. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones: // 1. 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.*”

6.4. Concepto y función de la licencia ambiental desde la perspectiva constitucional

9. En la Ley 99 de 1993 se precisa que la licencia ambiental se requiere para “la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje” (art. 49). Para la demandante y algunos intervinientes, esta conceptualización legal tiene una connotación asociada a la dinámica del desarrollo sostenible, incompatible con la función de conservación y el carácter intangible de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales. A su vez, otros intervinientes, consideran que la licencia tiene una función protectora y preventiva, y constituye un mecanismo que le permite al Estado cumplir con sus obligaciones legales y constitucionales de protección del medio ambiente y de los recursos naturales en general. Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a caracterizar el alcance de la licencia ambiental desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional.

10. El ejercicio de caracterización de la licencia ambiental, como herramienta técnica para la concreción de los mandatos de la Constitución Ecológica, tiene su origen en la Sentencia C-328 de 1995. En dicha oportunidad, a propósito de la declaratoria de inconstitucionalidad de la figura del silencio administrativo positivo en el trámite de la licencia ambiental requerida para la construcción de proyectos de transporte e infraestructura², la Corte fundamentó su decisión en la faceta garantista de la licencia ambiental entendida como mecanismo de protección de los derechos individuales y colectivos, en el marco de un régimen preventivo de libertades. Al respecto consideró:

“11. La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. Para el efecto no se requiere del consentimiento expreso o escrito de su beneficiario, cuando no se estén cumpliendo las condiciones o exigencias establecidas en el acto de su expedición (L.99 de 1993, art. 62).

La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando el riesgo de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas. (...)

² En este caso, la norma de la Ley 105 de 1993 demandada, disponía que operaría el silencio administrativo positivo si después de 60 días de presentados los estudios de impacto ambiental, la administración no se pronunciaba. Para la Corte, el principio de eficacia administrativa, que pretendía hacerse valer con la figura del silencio administrativo positivo, no podía desplazar el deber especial de protección del ambiente, que se concreta –precisamente– en la necesidad de la licencia ambiental, como mecanismo de control y protección de los derechos individuales y colectivos.

16. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema. (...)

La finalidad de la licencia ambiental no es otra que la protección de los derechos individuales y colectivos, mediante el ejercicio oportuno del control estatal.

(...) El mecanismo del silencio administrativo positivo, diseñado para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, debilita el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales (C.P. arts. 78, 79 y 80).”

11. Con posterioridad, en la Sentencia C-035 de 1999, a propósito de una demanda contra las normas que establecen el requisito de presentar diagnóstico ambiental de alternativas en el trámite de la licencia ambiental, la Corte caracterizó su naturaleza jurídica reconociéndola como un instrumento cautelar y planificador, consustancial a los deberes especiales del Estado en la protección de los recursos naturales y del ambiente. Al respecto, afirmó:

“La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, 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.

2.3. Como puede observarse, la licencia es el resultado del agotamiento o la decisión final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.

El referido procedimiento es participativo, en la medida en que la Ley 99/93 (arts. 69, 70, 71, 72 y 74), acorde con los arts. 1, 2 y 79 de la Constitución, ha regulado los modos de participación ciudadana en los procedimientos administrativos ambientales, con el fin de que los ciudadanos puedan apreciar y ponderar anticipadamente las

consecuencias de naturaleza ambiental que se puedan derivar de la obtención de una licencia ambiental. (...)

El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales. (...)

Por lo demás, es indudable que la exigencia del diagnóstico ambiental de alternativas favorece la eficacia en el pronunciamiento sobre la petición de licencia, en la medida en que se erige en un instrumento que orienta y facilita la elaboración del estudio de impacto ambiental, y concierta las voluntades de la administración y del peticionario de la licencia, en cuanto a la mejor manera de impedir los efectos desfavorables de la obra o actividad en el ambiente.”

12. A continuación, en la Sentencia C-328 de 1999, como resultado del control de constitucionalidad automático de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la emergencia social de 1999 (terremoto del eje cafetero), la Corte, por un lado, declaró la constitucionalidad de las normas que introducían modificaciones transitorias al trámite de la licencia ambiental relacionada con obras y proyectos a realizarse en la zona de influencia del terremoto (reducción de términos, introducción de guías de manejo ambiental especiales, etc.) y, por el otro, reiteró el precedente de la Sentencia C-328 de 1995, al declarar la inconstitucionalidad de una norma que permitía el silencio administrativo positivo en el caso de la solicitud de licencias ambientales³. Como fundamento de sus decisiones, esta Corporación volvió a pronunciarse sobre el carácter de la licencia ambiental en los términos que a continuación se exponen:

“[A]l Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que el legislador no puede desconocer aún en épocas de excepción. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. De esa forma, solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

Uno de los mecanismos técnicos de que dispone el Estado para el cumplimiento de su deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental (CP. art. 80), es el establecimiento de estudios ambientales previos que permitan a la autoridad a (sic) conceder o no la correspondiente licencia y sólo así, la administración estará en capacidad de evaluar si la persona o entidad, pública o privada, ha tenido en cuenta todas las consecuencias

³ La Corte consideró la inconstitucionalidad de la medida incluso en un contexto de emergencia social, pues suponía revelar a las autoridades de su “deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental”.

de la intervención en el ambiente y ha elaborado los planes adecuados, necesarios y suficientes para controlar sus resultados. (...)

[C]oncluye la Corte, que el objetivo de estas normas de excepción de imprimirle celeridad a la realización de las obras y proyectos destinados a la reconstrucción y el desarrollo de la zona afectada por el terremoto, tiene relación directa con la situación de emergencia que se busca conjurar, sin que con ello se sacrifiquen las finalidades perseguidas por los artículos 78 a 80 de la Constitución, de garantizar la protección y efectividad del derecho a un ambiente sano y el adecuado mane

Sin embargo, la última parte de esta norma que establece un silencio administrativo positivo, en favor de quienes presentan la solicitud de licencia ambiental ante las corporaciones autónomas regionales, presenta problemas de inconstitucionalidad. [Pues] la norma autoriza emprender una obra sin que se haya pronunciado de fondo la correspondiente autoridad ambiental, con lo cual estarían en conflicto la eficacia y celeridad de la administración (...) con la protección del ambiente y de los recursos naturales (...)"

13. En la Sentencia C-894 de 2003, la Corte se pronunció sobre la caracterización de la licencia ambiental como límite de los derechos individuales (libertades económicas). En el marco de la protección especial que la Constitución ordena en relación con los recursos naturales, el ambiente y las áreas de especial importancia ecológica, se consideró que la norma que permitía el recurso de apelación contra las decisiones de las CAR que ponen fin al trámite de licencias ambientales referentes a intereses exclusivamente regionales, desconocía el contenido mínimo de autonomía que el Texto Constitucional le había otorgado a las citadas entidades estatales. Sobre la naturaleza de la licencia ambiental entendida como herramienta de gestión ambiental, se sostuvo que:

“El artículo 80 de la Carta Política establece que el Estado debe planificar *“el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”* Así mismo, dispone que le corresponde *“prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental...”*”

Los anteriores dos apartes de la Constitución tienen una relación mediática, puesto que un adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos naturales requiere que el Estado cuente con instrumentos que le permitan prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Uno de tales mecanismos lo constituye la facultad del Estado para limitar los derechos económicos, exigiendo licencias ambientales a quienes pretendan explotarlos, o llevar a cabo proyectos o inversiones que puedan tener una incidencia negativa sobre el medio ambiente. De tal modo, esta Corporación ha sostenido en oportunidades anteriores, que las licencias ambientales cumplen un papel preventivo de protección

medioambiental, y en esa medida, constituyen un instrumento de desarrollo del artículo 80 constitucional. (...)

Por lo tanto, la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C.N. art. 58). (...)

De tal modo, el otorgamiento de licencias ambientales es una función en la que concurren las competencias del legislador, y de la administración central, y descentralizada territorialmente y por servicios. Esta concurrencia tiene su fundamento en la necesidad de prevenir posibles afectaciones del medio ambiente, en cuya calificación se tendrán en consideración los siguientes dos bienes jurídico-constitucionales: a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales.

Ahora bien, para preservar los anteriores bienes jurídicos es necesario que las respectivas entidades competentes cuenten con suficiente autonomía para decidir si otorgan licencias ambientales en los niveles regional, departamental y municipal.”

14. Recientemente, en la Sentencia C-703 de 2010, la Corte hizo énfasis en la faceta preventiva de la licencia ambiental a propósito de la declaratoria de constitucionalidad de varias medidas provisionales de carácter sancionatorio en materia ambiental⁴. En dicha oportunidad, se precisó la relación que existe entre el principio de prevención y la licencia como herramienta de gestión ambiental. Sobre este punto, se señaló:

“En materia ambiental la acción preventiva tiene distintas manifestaciones y su puesta en práctica suele apoyarse en variados principios, dentro de los que se destacan los de prevención y precaución. (...)

La afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente constituyen el punto de partida de la formulación de los principios que guían el derecho ambiental y que persiguen, como propósito último, dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante esas situaciones que comprometen gravemente el ambiente y también los derechos con él relacionados.

Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el

⁴ En esta sentencia se declaró la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1333 de 2009 que introducen medidas preventivas en materia ambiental. En concreto, el decomiso y aprehensión preventiva de especímenes de fauna y flora o de recursos hidrobiológicos, y la suspensión de obras, proyectos o actividades que puedan generar o estén generando daños a la salud humana o al ambiente, o se adelanten sin la expedición previa de licencia ambiental o del permiso respectivo, o en incumplimiento de los términos y condiciones que tales autorizaciones imponen.

desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

(...) en la Sentencia C-293 de 2002 la Corte puntualizó que “acudiendo al principio de precaución”, y con “los límites que la propia norma legal consagra”, una autoridad ambiental puede proceder “a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta”. (...)

La consecuencia del riesgo consiste en que el deterioro ambiental debe ser neutralizado desde sus propios orígenes y sin retardar la actuación hasta el momento mismo en que los efectos negativos se produzcan o generen mayor daño. La expedición de licencias o el otorgamiento de permisos son, en buena medida, manifestaciones de una actividad administrativa dirigida a precaver riesgos o efectos no deseables y ese mismo propósito se encuentra en el derecho administrativo sancionador.”

15. Por último, en diferentes salas de revisión de tutelas, la Corte ha considerado que el trámite de la licencia ambiental es -en algunas ocasiones- el escenario institucional en el que, a partir del principio de participación y las características particulares de ciertas obras, actividades o proyectos, debe adelantarse la consulta previa de las comunidades indígenas y afrocolombianas⁵.

16. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso

⁵ Sobre la materia se pueden consultar las Sentencias T-129 de 2011, T-693 de 2011 y T-698 de 2011.

administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (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). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.

De acuerdo con lo expuesto, se procederá al examen del concepto y la función del Sistema de Parques Nacionales Naturales, como aspecto indispensable para la solución del problema jurídico planteado.

6.5 Concepto y función del Sistema de Parques Nacionales Naturales desde la perspectiva constitucional

17. En relación con la caracterización del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Corte advierte consenso entre los intervinientes. No parecen discutirse las funciones primordiales de conservación, protección, investigación y recreación pasiva que identifican las diversas áreas que integran el Sistema de Parques. Tampoco existe mayor discusión sobre las actividades prohibidas en dichas áreas. Así las cosas, se revisará la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, con el fin de determinar el alcance conceptual del citado Sistema.

18. El primer ejercicio de caracterización tuvo lugar en la Sentencia C-649 de 1997, a propósito de la declaratoria de inexecutable de la norma que permitía la sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Luego de la descripción del régimen jurídico contenido principalmente en los artículos 327 y siguientes del Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales, se definió la naturaleza constitucional del citado Sistema en los siguientes términos:

“2.2.5. El artículo 327 del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente define los parques nacionales, así: “Se denomina sistema de parques nacionales 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 dicha definición se concluye que los parques nacionales configuran un tipo específico de reserva, la cual a su vez, está constituida por diferentes clases de áreas que tienen diversas destinaciones, según se desprende del art. 329 de dicho Código que expresa: “El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas: [parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque].”

Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella esta (sic) afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. (...)

2.2.7. Como se ha explicado la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables. (...)

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles y, por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. (...) En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación.”

19. Con posterioridad, en la Sentencia C-189 de 2006, la Corte caracterizó el Sistema de Parques Nacionales naturales como un límite a los derechos individuales. En dicha oportunidad, se declaró constitucional la norma que prohíbe la venta de los derechos de propiedad privada sobre terrenos que

hagan parte del citado Sistema⁶. En general, la *ratio decidendi* del caso estuvo soportada en el principio de sometimiento de las libertades económicas, v.gr. la propiedad privada, al cumplimiento de las finalidades del Sistema de Parques. Al respecto, se dijo que:

“[M]ediante el Sistema de Parques Nacionales Naturales, tal y como lo reconoce la doctrina, se delimitan áreas que por los valores de conservación de sus ecosistemas, o por sus condiciones especiales de flora y fauna, representan un aporte significativo para la investigación, educación, recreación, cultura, recuperación o control, no sólo de nuestro país sino en general del patrimonio común de la humanidad. (...)

Como lo ha reconocido esta Corporación, el Sistema de Parques Nacionales Naturales se 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 [establecidas en el artículo 328 del DL 2811 de 1974] y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como “*santuario de flora*” solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación [cita los artículos 331 y 332 del CRN sobre actividades permitidas en el sistema de PNN].

Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, por ejemplo, en cuanto a los legítimos dueños de los terrenos sometidos a reserva ambiental, sino que, (...) se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, lo que se traduce, en tratándose de los parques naturales, en la imposibilidad de disponer dichos inmuebles por fuera de las restricciones que surgen de su incorporación al citado sistema. (...)

En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 Superior, la posibilidad de establecer *medidas de protección* dirigidas a velar por la conservación, restauración o

⁶ La norma declarada exequible se encuentra en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, que prescribe lo siguiente: “Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense “Parques Nacionales Naturales” aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.” (se subraya el aparte declarado exequible)

sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. (...)

En el presente caso, es claro que a través de la prohibición de enajenación prevista en la norma demandada, se pretende preservar, salvaguardar y perpetuar los recursos ambientales presentes en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así se reconoció en los antecedentes legislativos de la Ley 2ª de 1959, al consagrar que la sustracción del comercio de los inmuebles de propiedad privada que se encuentran en las citadas zonas de reserva ecológica, apunta a impedir su explotación económica indiscriminada derivada de la colonización agrícola que amenaza destruir gran parte de la diversidad de la flora y fauna colombiana [Historia de las leyes. Legislatura de 1959. Tomo IV. Segunda etapa. Págs. 119 y 149]”.

20. Finalmente, en la Sentencia C-598 de 2010, se declaró inexecutable la norma que permitía la sustracción de áreas de los parques naturales regionales, al considerar que el mandato del artículo 63 del Texto Superior, que establece el carácter inalienable de los parques naturales, también incluía a los de carácter regional. Para fundamentar su decisión, se planteó una cierta analogía entre los dos tipos de parques naturales, y de paso se precisó su contenido e implicaciones jurídicas. Así se señaló:

“3.4.2. El que el Decreto 2372 de 2010 haya incluido a los Parques Naturales 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 (sic) 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*”. (...)

[E]ncuentra 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 (sic) (...) [y] 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. (...)

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 Corporaciones 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 (...). 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.

(...) 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.”

21. Siguiendo lo expuesto, la Corte concluye que el Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: (i) que tiene un *valor excepcional* y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (ii) que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; (viii) que desde una perspectiva *macroecológica* es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global;

(ix) de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas; y por último, (x) cuya administración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales.

No queda duda que la conceptualización del Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva, la cual se constituye a su vez por distintas clases de áreas con diversas destinaciones, cuyo valor excepcional para el patrimonio nacional, por sus características naturales, culturales o históricas, demanda una especial protección acorde con lo previsto en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y en el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994.

6.6. De los mandatos constitucionales de protección, conservación y planificación relacionados con los recursos naturales de la Nación y, en concreto, con el Sistema de Parques Nacionales Naturales

22. La protección de las riquezas naturales y culturales de la Nación es uno de los principios fundamentales de la Constitución (CP art. 8). En desarrollo de este principio, los constituyentes le otorgaron el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable a los parques naturales (CP art. 63), ordenaron establecer medidas de protección a favor de “la diversidad e integridad del ambiente” y de “las áreas de especial importancia ecológica” (CP art. 79), y dispusieron la planificación del “manejo de los recursos naturales para garantizar su conservación” (CP art. 80).

23. La concreción de estos mandatos tiene diversos escenarios. La existencia de leyes con vocación protectora como la Ley 99 de 1993, que pretendió brindar una regulación integral de la institucionalidad ambiental o la Ley 1333 de 2010, sobre el procedimiento sancionatorio ambiental. También lo es la permanencia de normas preconstitucionales pero afines con estas finalidades, como la Ley 2 de 1959, sobre reservas forestales, o el propio Decreto Ley 2811 de 1974, que establece una regulación general en materia de recursos naturales. A su vez, la celebración de tratados internacionales que vinculan el orden interno con el derecho internacional ambiental, también es una forma de realización de tales mandatos (se destacan el Convenio sobre la diversidad biológica, Ley 165 de 1994, y la Convención sobre humedales, Ley 357 de 1997). Igualmente han sido importantes la expedición de varios decretos reglamentarios como lo son el Decreto 622 de 1977, sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales o el Decreto 2372 de 2010, sobre áreas protegidas.

24. Desde el punto de vista constitucional, esta Corporación ha precisado que ambas instituciones jurídicas, la licencia ambiental y el Sistema de Parques Nacionales Naturales, constituyen herramientas jurídicas con las cuales el

Estado concreta el principio constitucional de “protección de las riquezas naturales de la Nación”.

25. En desarrollo de lo expuesto, se ha interpretado, por ejemplo, que la integración de diversas áreas al Sistema de Parques Naturales es una forma de desarrollar los mandatos constitucionales de protección de las riquezas naturales (CP art. 8) y de salvaguarda de la diversidad e integridad del ambiente (CP art. 79), en la medida en que dichas áreas están sometidas a estrictas finalidades previstas en el ordenamiento jurídico, como se desprende de lo dicho por la Corte en la Sentencia C-598 de 2010, ya reseñada.

Igualmente, la Corte ha señalado que en razón del *valor excepcional* que tienen las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, ellas constituyen espacios “de especial importancia ecológica”, lo que se traduce en el deber específico de conservación en cabeza del Estado y de los particulares, como bien se infiere del mandato previsto en el artículo 79 del Texto Superior y de lo expuesto en la Sentencia C-189 de 2006, previamente mencionada. Esta regla se reafirma en las Sentencias C-649 de 1997 y C-598 de 2010, relacionadas con la prohibición de sustracción de áreas del Sistema de Parques Naturales, tanto nacionales como regionales. En dichas providencias se reconoce el valor que detentan como “áreas protegidas”, bajo una interpretación conforme con las obligaciones internacionales del Estado, según los específicos términos del artículo 8 (que ordena ciertas obligaciones de conservación *in situ*) del Convenio sobre la diversidad biológica, incorporado mediante Ley 165 de 1994.

Por otra parte, la Corte ha interpretado el mandato de inalienabilidad de los parques naturales, en un sentido amplio y protector, según el cual, una vez se designe una cierta área de terreno como parque nacional, e integre así el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la misma no puede ser sustraída de su régimen jurídico protector. Esto bajo la idea de que los parques deben mantenerse “incólumes e intangibles” como lo ha declarado en las Sentencias C-694 de 1997 y C-598 de 2010.

El mandato de inalienabilidad también supone una restricción frente al derecho de propiedad sobre predios ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta Corporación ha entendido que tales propietarios no pueden transferir mediante venta su derecho, y que en el ejercicio del mismo deben “allanarse por completo a las finalidades del sistema de parques” y a “las actividades permitidas” en dichas áreas. Como quedó claramente establecido en la *ratio decidendi* de la Sentencia C-189 de 2006, ya reseñada.

26. En fin, la figura del Sistema de Parques Nacionales Naturales entendida como una técnica de reserva de ciertas áreas del territorio, y su afectación a un régimen jurídico especial es, para este Tribunal, una forma adecuada y concreta de cumplir con los mandatos constitucionales antes mencionados. Es precisamente este régimen el que le da contenido jurídico, como conjunto de

competencias, mandatos y prohibiciones, que permite la realización de un sistema especial de protección ambiental.

Dicho régimen jurídico está compuesto por cinco elementos revestidos de una especial relevancia 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 CRN⁷. 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 CRN⁸. 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 ganaderas⁹. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural,

⁷ Dispone, el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974: “Las finalidades principales del sistema de parques nacionales son: a) Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; b) La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para: 1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental. 2. Mantener la diversidad biológica. 3. Asegurar la estabilidad ecológica, y c) La de proteger ejemplares de fenómenos naturales culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.”

⁸ Disponen los artículos 331 y 332 del Decreto 2811 de 1974: “Artículo 331. Las actividades permitidas en el sistema de parques nacionales son las siguientes: a) En los parques nacionales, las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura; b) En las reservas naturales las de conservación, investigación y educación; c) En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación; d) En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control, de investigación y educación, y e) En las vías parques las de conservación, educación, cultura y recreación”.

“Artículo 332. Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: a) De conservación: son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; b) De investigación: son las actividades que conducen al conocimiento del ecosistema y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; c) De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; d) De recreación: son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales; e) De cultura: son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y f) De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materia que lo condicionan.”

⁹ Dispone el artículo 30 del Decreto 622 de 1977 “Prohíbense las siguientes conductas que pueden tener como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. // 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos. // 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales o explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada. // 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras o petroleras. // 4. Talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías. // 5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas para la preparación de comidas al aire libre. // 6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el INDERENA por razones de orden técnico o científico. // (...) 8. Toda actividad que el INDERENA determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. // 9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo con fines científicos. // 10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el INDERENA, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el INDERENA permita esta clase de actividades, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. // 11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el INDERENA lo autorice para investigaciones y estudios especiales. // 12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie. (...)”

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 CRN¹⁰. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración¹¹. 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 protegidas¹².

27. Como se ha visto, la figura jurídica del sistema de parques nacionales naturales es una herramienta indispensable para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales. Esta misma conclusión puede formularse respecto de la figura jurídica de la licencia ambiental, conforme se expone a continuación.

28. Como se señaló en las consideraciones 10 a 16 de esta providencia, la licencia ambiental es uno de los mecanismos jurídicos más importantes con que cuenta el Estado para el cumplimiento de los mandatos de protección y conservación de los recursos naturales, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

29. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-328 de 1995, se consideró a la licencia ambiental como una autorización condicionada en el caso de obras,

¹⁰ Dispone el artículo 329 del Decreto 2811 de 1974: “El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas: // 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; // 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; // Área natural única: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro; // Santuario de flora: Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional; // Santuario de fauna: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional; // Vía parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”.

¹¹ Dispone el artículo 18 del Decreto 622 de 1977 “La zonificación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá comprender: // 1. EN LOS PARQUES NACIONALES NATURALES // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso // g) Zona amortiguadora // 2. EN LAS RESERVAS NATURALES // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona amortiguadora // 3. EN LAS AREAS NATURALES UNICAS //a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso //g) Zona amortiguadora // 4. EN LOS SANTUARIOS DE FAUNA Y FLORA // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso // g) Zona amortiguadora // 5. EN LAS VIAS PARQUE // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso // g) Zona amortiguadora.”

¹² Por ejemplo, el artículo 330 del Decreto 2811 de 1974 dispone: “De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. // En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio.”

proyectos o actividades que puedan afectar los recursos naturales o el ambiente; tal autorización está supeditada al cumplimiento de “las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente”, a partir de la valoración de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas, cuando sea del caso. La licencia ambiental funciona entonces como una herramienta con la cual el Estado, a través de las autoridades ambientales, ejerce y conserva la competencia de protección de los recursos naturales y del ambiente, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

Lo anterior, por cuanto la licencia “es esencialmente revocable” por la autoridad ambiental que la expide, sin necesidad de contar con “el consentimiento expreso o escrito de su beneficiario” (Ley 99/93 art. 62), en los términos previstos en la Sentencia C-328 de 1995, ya reseñada. Asimismo la licencia se puede “otorgar, negar o cancelar”, en tanto la misma es una herramienta que permite concretar los deberes estatales de prevención y control del deterioro ambiental, conforme se expuso en la Sentencia C-328 de 1999. Por lo demás, la licencia puede ser “suspendida” cuando se advierta la posibilidad de que la actividad, obra o proyecto autorizados generen daños o alteraciones al paisaje no previstos al momento de su concesión, pero que según las circunstancias es posible evitar, atendiendo a lo expuesto en las Sentencias C-293 de 2002 y C-703 de 2010.

30. Permitir al Estado mecanismos concretos de prevención de daños o de control al deterioro ambiental es una de las características de la licencia ambiental. Es por ello que se afirma que dicha licencia tiene, entre otras, una función planificadora y preventiva. Ahora bien, el propósito de prevención que va envuelto en todo caso de licenciamiento ambiental es posible por la forma en que está concebido su trámite. Este, por un lado, incluye el aspecto técnico de la evaluación de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas y, por el otro, es el escenario donde las comunidades o los posibles afectados por la obra, proyecto o actividad a realizar, pueden participar y ser escuchados. Esta visión de la licencia ambiental ordenado por un fin preventivo o precautorio es la que caracteriza la decisión adoptada en la Sentencia C-035 de 1999, previamente reseñada.

Esta comprensión constitucional de la licencia ambiental la emparenta con otras figuras del derecho ambiental, como los permisos y autorizaciones y los diferentes mecanismos del derecho ambiental sancionatorio, mediante los cuales el Estado cumple sus obligaciones de protección de los recursos naturales. Por ello, esta Corte ha avalado la constitucionalidad de distintos mecanismo de derecho sancionatorio ambiental, como el decomiso y aprehensión preventiva de especies, o incluso la suspensión de obras o actividades, contenidos en la Ley 1333 de 2010. En la medida en que está ordenada la neutralización del deterioro ambiental “la expedición de licencias o el otorgamiento de permisos son manifestaciones de una actividad administrativa dirigida a precaver riesgos o efectos no deseables”, propósito que comparten con el derecho administrativo sancionador, según los términos de la Sentencia C-703 de 2010, igualmente reseñada.

31. Por último, la licencia ambiental como instrumento técnico-jurídico tiene una relación especial con los derechos reconocidos en la Constitución. En primer lugar, la licencia ha sido considerada como una garantía de los derechos individuales y colectivos asociados a la conservación y al aprovechamiento del ambiente y de los recursos naturales, como bien lo precisó la Corte en la Sentencia C-328 de 1995. Pero también ha sido vista como una garantía de los derechos a la participación y a la consulta previa en el caso de las comunidades indígenas y afrocolombianas, como se desprende de las Sentencias T-129 de 2011 y T-698 de 2011. En este sentido, la licencia ambiental y su trámite, permiten articular los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales, con algunos de los derechos reconocidos en la Constitución. Y, en segundo término, la licencia ambiental también ha sido considerada como un “típico mecanismo de intervención del Estado en la economía”, y como una forma de “limitación de la libre iniciativa privada” que encuentra justificación en el cumplimiento de la “función ecológica” de la propiedad, como se expuso en la Sentencia C-894 de 2003. De esta manera, la licencia es una herramienta que permite precisar las fluidas fronteras de la función ecológica de la propiedad, bajo la protección del ambiente y los recursos naturales, y la introducción de condicionamientos verificables al ejercicio de las libertades individuales.

Para la Sala estas dos facetas de la licencia ambiental, como garante de los derechos individuales y colectivos, y como límite al ejercicio de los derechos individuales, la tornan en una institución de la mayor relevancia constitucional. En efecto, es la licencia la figura jurídica que permite armonizar los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales, con los contenidos protegidos de los derechos individuales y colectivos previstos en el Texto Superior.

32. Hasta este punto la Sala ha precisado cómo la licencia ambiental y el Sistema de Parques Nacionales Naturales fungen como herramientas jurídicas de la mayor relevancia para el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de protección del ambiente y de los recursos naturales del territorio nacional. Estas precisiones han estado antecedidas por una caracterización constitucional de ambas instituciones a la luz de la jurisprudencia de la Corte. Con fundamento en lo anterior, entra la Sala a resolver el problema jurídico planteado.

6.7. Caso concreto

33. Corresponde a esta Corte decidir si la habilitación del legislador al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a otra autoridad del orden nacional, para otorgar de manera privativa la licencia ambiental en el caso de proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconoce los mandatos constitucionales previstos en los artículos 8, 63, 79 y 80 del Texto Superior.

34. Para la Sala, la habilitación del legislador a la administración nacional para la expedición de la citada licencia ambiental no desconoce los mandatos

constitucionales previamente señalados, por las razones que a continuación se exponen:

35. El argumento principal de la demandante es del siguiente tenor: la licencia ambiental ha sido definida en términos legales como una autorización estatal para “la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que (...) pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”, según el artículo 49 de la Ley 99 de 1993; ello implica necesariamente una contradicción teleológica con la figura jurídica de parques nacionales naturales, entendida en términos legales como “el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que (...) se reserva” y se vincula con unas finalidades específicas de conservación y protección, según lo previsto en los artículos 327 y 328 del Decreto Ley 2811 de 1974. En desarrollo de lo anterior, se considera que las licencias ambientales que afecten áreas del Sistema de Parques Naturales deben estar proscritas, en la medida en que la Constitución establece unos deberes específicos de protección y conservación de los parques naturales y de las áreas de especial importancia ecológica (CP art. 63, 79 y 80). Para la Corte el cargo esgrimido se origina en un entendimiento del alcance y contenido de las citadas instituciones jurídicas alejado de la perspectiva constitucional que las conceptualiza.

36. Como ha quedado de manifiesto en las consideraciones previas, la caracterización constitucional de la licencia ambiental no coincide con la nuda definición legal contenida en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993. La licencia tiene múltiples propósitos relacionados con la prevención, el manejo y la planificación, y opera como un instrumento coordinador, previsor y cautelar, mediante el cual el Estado cumple –entre otros– con los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales y del ambiente, el deber de conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la realización de la función ecológica de la propiedad (CP art. 8, 58 inc. 2º, 79 y 80). Por demás, es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo.

La Corte no puede entonces prohiar la concepción restringida de la licencia ambiental ligada únicamente a la potencialidad de generación de daños o alteraciones al paisaje que propone la demandante. No puede hacerlo, porque significaría eclipsar el potencial planificador, preventivo y cautelar que precisamente caracteriza la figura de la licencia ambiental desde una perspectiva constitucional. En este sentido, se comparte lo esgrimido en las intervenciones del Ministerio de Ambiente, de la Unidad de Parques Nacionales y de la Defensoría del Pueblo, quienes insisten en identificar la licencia ambiental como una figura jurídica que se enmarca en un modelo “de gestión ambiental preventiva”, mediante la cual el Estado puede desplegar sus competencias relacionadas con los deberes constitucionales de protección del ambiente, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

37. Por otra parte, no existe una contradicción entre los fines de la licencia ambiental y del Sistema de Parques Nacionales. Para la Sala estas dos figuras revisten una especial importancia para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales y del ambiente, como quedó expuesto en las consideraciones 24 a 31 de esta providencia. Ambas figuras son susceptibles de armonización en escenarios concretos. Esto es así en diversos casos, por ejemplo, en todos aquellos en los que preexistan a la declaratoria de un área como perteneciente al Sistema de Parques Nacionales Naturales, obras, actividades o proyectos, ubicados o desarrollados, o con efectos sobre el territorio reservado de tales áreas.

38. Tampoco puede esta Corte pasar por alto, 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.

Por otra parte, no ignora la Sala que algunas de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales tienen una zona de alta densidad de uso destinada a actividades recreativas y turísticas. Frente a la necesidad de adecuación de las facilidades ecoturísticas, la licencia funge igualmente como una herramienta de gestión y de prevención de los posibles impactos que tales obras puedan aparejar.

Tampoco desconoce la Sala que, debido a razones de tipo histórico, algunas zonas del sistema de parques tienen asentamientos humanos desde antes de que tales áreas fueran reservadas. Por ello, la Sala encuentra compatible con la Constitución que frente a la posibilidad de que las comunidades que habitan estas zonas decidan, por ejemplo, adelantar la construcción o adecuación de un acueducto, se exija la existencia de una licencia ambiental administrada por autoridades nacionales. Esta licencia con su carácter previo, obligatorio y cautelar, fungiría en este tipo de casos como un dispositivo protector del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que permite concretar los mandatos de los artículos 79 y 80 de la Constitución.

No sobra recordar que la zonificación y los tipos de áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, por disposición del legislador y como lo reconoció en su intervención Parques Nacionales Naturales de Colombia, tiene consecuencias en cuanto a las actividades permitidas y prohibidas en dichas zonas, consintiendo la ejecución de determinadas actividades u obras que, pese a su impacto, están sometidas a la obligación de obtener una licencia ambiental. Así, por ejemplo, ocurre con el área denominada “vía parque”, la cual, en virtud de lo previsto en el artículo 329 del Decreto 2811 de 1977, es un faja de terrero con carretera para fines de

educación o esparcimiento. 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.

39. De otro lado, considera la Corte que el argumento de la demandante no sólo se aleja de la perspectiva constitucional que conceptualiza al Sistema de Parques Nacional Naturales y a la licencia ambiental, sino que de ser acogido podría llevar a resultados opuestos a los perseguidos. En efecto, una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la norma que exige la licencia para proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales, podría ocasionar precisamente una situación de desprotección de dichas áreas. Circunstancia que, de presentarse, sí reñiría con los mandatos de protección, conservación y planificación, reconocidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución.

40. Otro argumento que permite desestimar el cargo está relacionado con el carácter de la licencia ambiental como herramienta protectora de relevancia constitucional. Para la Corte, el carácter protector de la licencia frente a las posibles intervenciones en el Sistema de Parques Nacionales Naturales se concreta de diversas maneras:

41. Una primera es la función que cumple la licencia en el marco del régimen preventivo de las libertades en el que, en algunas ocasiones, el ejercicio de los derechos de contenido económico está sometido a autorización previa, como expresión de control y supervisión del Estado.

La licencia es protectora precisamente porque es de su esencia la posibilidad de que la autorización en que consiste sea negada por el órgano competente. La sola posibilidad de que se otorguen licencias que afecten el Sistema de Parques Nacionales, en los términos del artículo ahora demandado, no significa que las mismas deben ser siempre concedidas. La autoridad ambiental del orden nacional debe negar la licencia ambiental cuando advierta que el proyecto pueda tener efectos gravosos para el ambiente y los recursos naturales, o que el mismo no se aviene con el régimen jurídico especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (finalidades, actividades permitidas y prohibidas, planes de manejo y zonificación) en los términos de la consideración 26 de esta providencia.

Asimismo, la licencia es protectora porque es de su esencia la posibilidad de someter la autorización del proyecto a la condición de que el beneficiario de la misma observe una serie de parámetros técnicos y jurídicos de estricto cumplimiento; requisitos a los que deberá someterse durante la construcción, ejecución y terminación del proyecto, so pena de suspensión o cancelación de la autorización.

42. Otra forma en que se concreta el carácter protector de la licencia ambiental se observa en la función que cumple como herramienta de gestión y de control de los recursos naturales. Por definición la licencia puede ser objeto de modificación, suspensión e incluso cancelación por parte de la autoridad ambiental competente, sin necesidad de contar con el requisito de la autorización previa, escrita y expresa del beneficiario, como se señaló en las consideraciones 16 y 29 de esta providencia. Esta faceta de la licencia como instrumento de gestión y control puede ser utilizada por la autoridad ambiental, cuando advierta que el proyecto, obra o actividad puede causar daños no previstos inicialmente en la licencia, pero que es obligatorio evitar debido al valor excepcional de dichas áreas y a su condición de especial importancia ecológica, o cuando el beneficiario de la licencia ha incumplido con las condiciones técnicas y jurídicas de la misma.

Para la Corte es claro que la licencia ambiental no funciona como una prerrogativa del beneficiario de la misma, como puede que operen otro tipo de actos administrativos. Por el contrario, la licencia es entendida en clave constitucional como una herramienta para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos y riquezas naturales, en concordancia con el principio de prevención. Por esta razón, la licencia se encuentra vinculada a las condiciones que en ella se expresen, y a que en todo caso no se causen daños inadmisibles a las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, como se deriva de lo previsto en el artículo 79 de Texto Superior.

43. Finalmente, la Sala considera que una lectura armónica de las dos instituciones jurídicas, la licencia ambiental y el sistema de parques nacionales naturales, de conformidad con los mandatos constitucionales relacionados con la protección del ambiente, permite superar cualquier duda sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Esta lectura armónica sería la siguiente: 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, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones 22 a 31 de esta providencia, razón por la cual se declarará la constitucionalidad de la disposición demandada.

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos formulados, el numeral 9 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y*

conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Presidente

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General