

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA **PROPIEDAD PRIVADA** EN PARQUES NATURALES COLOMBIANOS

UN ANÁLISIS DE SUS LÍMITES DE CARA
AL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO



Laura Lucía **Castillo** Sánchez

Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

La naturaleza jurídica
del derecho a la propiedad
privada en parques
naturales colombianos
Un análisis de sus límites de cara al
núcleo esencial del derecho

La naturaleza jurídica
del derecho a la propiedad
privada en parques
naturales colombianos
Un análisis de sus límites de cara al
núcleo esencial del derecho

Laura Lucía Castillo Sánchez

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o un aparte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License.



ISBN 978-958-5535-13-8

© LAURA LUCÍA CASTILLO SÁNCHEZ, 2020
© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2020
Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 232-3705, FAX (571) 323 2181
www.ilae.edu.co

Diseño de carátula y composición: HAROLD RODRÍGUEZ ALBA
Edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (571) 702 1144
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO	
LÍMITES Y POTESTADES DEL PROPIETARIO PRIVADO EN ÁREAS PROTEGIDAS DE CARA A LAS FACULTADES TRADICIONALES DE OTRO PROPIETARIO	15
I. La relación derecho-deber de las disposiciones constitucionales ambientales y las bases de las áreas protegidas	16
II. Marco normativo de los parques naturales: Límites, actividades permitidas y actividades prohibidas	17
III. Los parques naturales como objeto de protección del derecho y fuente de obligaciones en la jurisprudencia constitucional colombiana	25
IV. El plan de manejo ambiental como instrumento en el que se materializan los objetivos de conservación del área y se fijan límites concretos al derecho de propiedad	31
A. Actividades prohibidas	32
B. Común denominador de usos posibles en las áreas objeto de plan de manejo	33
C. Actividades posibles dentro del sistema de parques, dependiendo de la zonificación interna del área	33
V. Límites y potestades del propietario privado de un área perteneciente al sistema de parques frente a las de otro propietario: planteamiento de la cuestión	33

CAPÍTULO SEGUNDO

EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y SU DELIMITACIÓN DENTRO DEL CONTEXTO DE LOS PARQUES NATURALES	37
I. Breves menciones sobre el fundamento de la propiedad privada como derecho	37
II. Flexibilización del derecho a la propiedad privada por la introducción de conceptos como la función social y ecológica	40
III. Aproximación al concepto de la función ecológica: La apología de las restricciones a la propiedad en parques naturales	44
A. El esfuerzo doctrinal para definir la función ecológica de la propiedad	44
B. La visión progresista de la jurisprudencia constitucional frente a las cargas que impone la función ecológica	47
C. Síntesis de los anteriores planteamientos	48
IV. Características y atributos del derecho de dominio	49
V. Del núcleo esencial de los derechos en general, al núcleo esencial del derecho de propiedad en parques naturales	52
A. Núcleo esencial de los derechos fundamentales	53
B. Núcleo esencial del derecho de propiedad	55
C. Núcleo esencial del derecho de propiedad en parques naturales	58
VI. Recapitulación: Una lectura de la situación en conjunto	60
A. Las facultades de uso, goce y explotación en parques naturales desde la perspectiva de los atributos como núcleo esencial de la propiedad	61
B. El aprovechamiento en parques naturales desde la óptica del contenido económico	62
C. Síntesis	64

CAPÍTULO TERCERO	
POSIBLES CONSECUENCIAS Y RETOS DE LAS PARTICULARIDADES DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA EN PARQUES NATURALES	67
I. La singular naturaleza jurídica del derecho de propiedad en parques naturales colombianos	67
A. Particularidades del derecho de propiedad en parques naturales	67
1. Diferencias y puntos de contacto entre el poder dispositivo/alienable y la mera venta de tierras a que se refiere el artículo 13 de la Ley 2 de 1959	68
2. Diferencias entre venta y sustracción de áreas	70
3. Las mutaciones del derecho de propiedad en parques naturales	72
B. Afinidad entre el concepto de propiedad en parques naturales y los derechos reales. ¿Nueva forma de derecho <i>sui generis</i> ?	73
1. Correspondencia entre la propiedad en general y la propiedad en parques naturales	74
2. Posible desfiguración del derecho de propiedad en el derecho de usufructo	74
3. Correspondencia entre la propiedad en parques naturales y otros derechos reales	76
4. ¿Nueva forma <i>sui generis</i> de derecho?	77
II. Consecuencias y retos	78
A. Posible situación de ruptura al principio de legalidad o prohibición	78
B. Condición del propietario de terrenos declarados como parques naturales frente al principio de igualdad ante las cargas públicas	80
C. Expropiación por vías de hecho	82
D. Posibles consecuencias de las rupturas	83
E. Nuevos retos	85
1. La imperiosa compra o adquisición del bien por parte del Estado con un límite temporal	85
2. La necesaria utilidad económica para el titular del derecho de propiedad	86
3. El obligatorio respeto a los atributos mínimos del derecho de dominio, incluso cuando este es ejercido en parques naturales	87
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	93

INTRODUCCIÓN

Según autores como LUÍS PALUZÍE I MIR¹, incluso el hombre primitivo en este planeta hizo una utilización racional del bosque y la tierra, aprovechando para su propia subsistencia los elementos básicos que prestaban servicios dentro de su sistema de vida. No obstante, una mayor huella sobre los recursos naturales empieza a apreciarse con su organización en comunidades y las consecuentes prácticas de pastoreo y agricultura, e incluso un impacto más alto se produce en épocas recientes, donde las nuevas prácticas industriales, culturales y sociales generan problemas ambientales, en su mayoría irreversibles.

Bajo este entendido, el hombre desde tiempos inmemorables ha reservado ciertos espacios –dentro del que ha delimitado como su territorio– para llevar a cabo determinadas prácticas religiosas, económicas, socio-culturales o además ambientales. En este sentido, por primera vez en el mundo, a finales del siglo XIX se declara en Estados Unidos como el primer parque natural a *Yellowstone*², en el que se buscaba la consecución de objetivos netamente conservacionistas y no la simple recreación de las poblaciones.

Los parques nacionales naturales en Colombia, así como en Estados Unidos, fueron concebidos para ser declarados como áreas que no se encontraran pobladas por comunidades, motivo por el cual su filosofía, condicionamientos y habilitación de actividades que allí se pueden de-

-
- 1 LUÍS PALUZÍE MIR. *Los espacios naturales protegibles: Su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, 1990.
 - 2 Parque nacional creado por el Congreso de Estados Unidos y convertido en ley por el presidente HIRAM ULYSSES S. GRANT (Point Pleasant, OH, 27 de abril de 1822 - Nueva York, 23 de julio de 1885, 18.º presidente de Estados Unidos), el 1.º de marzo de 1872, con un área de alrededor de 9.065 km² repartida entre tres estados: Wyoming (la mayor parte), Montana e Idaho.

sarrollar, tienden a generar unas condiciones, en ocasiones, extremas para quienes habitan o usan dicho espacio, aún desde antes de la declaratoria del área como reserva³.

Dentro del anterior contexto, esta situación ha concurrido al conjunto de eventos en los que la protección del medio ambiente ha tenido que enfrentarse a las facultades derivadas del derecho de dominio, que genera múltiples conflictos y retos para el derecho y exige la puesta en balanza de los diferentes intereses.

No aspira este libro a dar una solución definitiva a los conflictos mencionados, ni a armonizar de manera completa el derecho de propiedad con la existencia de las áreas protegidas, ni mucho menos a garantizar de manera simultánea la plenitud de los atributos de derecho de dominio dentro de este contexto. Esta investigación tiene por objeto presentar una reflexión de lo que representan las limitaciones impuestas a la propiedad por su coexistencia con un parque natural y busca, por un lado, proporcionar un análisis desde la teoría del núcleo esencial del derecho, y por el otro, mencionar algunos retos que debe afrontar el derecho dentro de este escenario.

Es por esto que este trabajo se ha desarrollado en tres capítulos: en el primero de ellos, se realiza un diagnóstico en el que se estudian las restricciones impuestas a la propiedad privada como consecuencia de tener que ser ejercida en un área comprendida dentro de un parque natural (para lo cual se debe partir por presentar en forma breve en qué se fundamenta la existencia de las áreas protegidas, para llegar en concreto a los parques naturales), continúa con una presentación de los límites específicos a los que se enfrentan en la actualidad estos propietarios, y concluye con una exposición general de la problemática, consistente en la ruptura del principio de legalidad producto de dicha situación. En el siguiente capítulo, se estudia el derecho de dominio en su contenido tradicional, para particularizar o precisar los fundamentos de las limitaciones que sufre el mencionado derecho cuando entra en contacto con la categoría parques naturales, se realiza además

3 Comparte esta misma idea YAZMÍN ROJAS LENIS. "La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus formas de gobierno y las alternativas para la Gobernanza", *Revista Sociedad y Economía*, n.º 27, 2014, pp. 155 a 175, quien haciendo mención a la forma en la que históricamente fueron concebidos los parques naturales en Colombia, relata que al momento de aislar la naturaleza del hombre, se buscaba mantenerla en un estado prístino.

un análisis del contenido material del núcleo esencial de esta clase de propiedad desde las distintas teorías, en orden a determinar su aplicabilidad, dando una lectura de la situación en conjunto. Por último, en el capítulo tercero, se hace una breve mención relacionada con las particularidades del derecho de propiedad en parques, de cara a los atributos del derecho de dominio en general, junto con otros derechos reales; por último, se exponen algunas consecuencias relacionadas con la situación del derecho de propiedad tal como se encuentra contemplado hoy en día, por su contribución a la ruptura del principio de legalidad y prohibición.

En este orden de ideas, al describir en el primer capítulo *qué* se limita del derecho de dominio privado en parques naturales y en el segundo *hasta dónde* se afecta el mismo, podemos en el capítulo tercero dar una mirada general de la situación del derecho sin perder de vista las condiciones que lo singularizan como tal, realizar un análisis más profundo de la condición de su núcleo esencial, para así hacer mención a algunas de las consecuencias que produce dicha situación y describir algunos de los retos que afronta la propiedad en este escenario.

CAPÍTULO PRIMERO
LÍMITES Y POTESTADES DEL PROPIETARIO PRIVADO
EN ÁREAS PROTEGIDAS DE CARA A LAS FACULTADES
TRADICIONALES DE OTRO PROPIETARIO

Parece que el instinto propio de protección de la vida humana ha llevado implícito un afán sumado a un interés especial en la protección de los recursos naturales, situación que conlleva a su vez a que el hombre cree nuevos instrumentos jurídicos y sociales que le den algunas garantías frente a la incolumidad de ciertos territorios. Así ocurre en concreto con unas áreas en las que existen valores excepcionales que deben ser protegidos sin una intención distinta a la de la conservación de sus ecosistemas. En este sentido, a lo largo de los años el derecho internacional y colombiano, ha regulado en forma progresiva el régimen de actividades que pueden ser desarrolladas dentro de las mencionadas zonas además de imponer unos límites concretos para los propietarios y/o usuarios de tales áreas, lo que ha generado problemáticas de distinta índole, en especial para el derecho.

I. LA RELACIÓN DERECHO-DEBER DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES AMBIENTALES Y LAS BASES DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

*La tierra provee lo suficiente para satisfacer las necesidades de cada hombre,
pero no la avaricia de cada hombre*

MAHATMA KARAMCHAND GANDHI

La Constitución Política de 1991 –también conocida en palabras de la Corte Constitucional⁴ y de algunos autores como ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, como la Constitución ecológica de Colombia–, fue la respuesta a acontecimientos sociales nacionales y a nuevas iniciativas mundiales en torno al medio ambiente como bien jurídico carente de una tutela de tal jerarquía. En este contexto, frente a los aspectos ambientales, surgió una doble connotación en las disposiciones normativas constitucionales frente a los sujetos que intervienen, de manera que se contemplan como un deber⁵, pero también como un derecho⁶.

Las áreas protegidas son una clara expresión de ese doble alcance constitucional que tienen las disposiciones ambientales, ya que por un lado, contribuyen a la garantía del derecho colectivo a un ambiente

-
- 4 De las primeras sentencias en las que la Corte se refirió a la Constitución Política denominándola como “ecológica”, fue en 1992 a través de la Sentencia T-411 de 17 de junio de ese año, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Así mismo, le da lugar a ese concepto en sentencias como la C-495 de 26 de septiembre de 1996, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ; C-126 de 1.º de abril de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, o la T-760 de 25 de septiembre de 2007, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.
 - 5 De manera ejemplificativa, tenemos: “Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. // Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. // Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. // Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades [...] 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.
 - 6 Por cuya virtud: “Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. // Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

sano y a su vez, conllevan a la imposición de unas cargas concretas. Aunque la Constitución Política no hace alusión literal a la expresión “áreas protegidas” ni define en qué consiste su concepto, dentro de todo el conglomerado de artículos que fijaron su atención en aspectos ambientales, hubo cuatro de ellos que establecieron de manera especial las bases constitucionales de dichas áreas.

Así, el artículo 8.º estableció como deber del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación⁷, correlativamente dispuso en el artículo 79 el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, además de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Concordante con lo anterior, se determinó en el artículo 58 la garantía de la propiedad privada como función social que implica obligaciones, a la que le es inherente una función ecológica, a su vez, en el artículo 63 se establecieron las características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de algunas categorías de bienes, dentro de las que se encuentran los parques naturales, como límite a la propiedad privada.

En resumen, estos cuatro artículos –8.º, 58, 63 y 79– constituyen los pilares fundamentales desde el derecho constitucional, para fundamentar la existencia y establecer los límites de las áreas protegidas

II. MARCO NORMATIVO DE LOS PARQUES NATURALES: LÍMITES, ACTIVIDADES PERMITIDAS Y ACTIVIDADES PROHIBIDAS

Si para efectos del presente aparte se escogiera como parámetro de exposición la cronología de normas, sin duda frente a este aspecto tendríamos que empezar por hablar de la Ley 2 de 1959⁸ como una de las primeras referencias normativas al sistema de áreas protegidas. En el artículo 13 de dicho cuerpo normativo, se estableció que el Gobierno

7 A cuyo tenor: “Artículo 8.º: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

8 *Diario Oficial*, n.º 29.861, de 27 de enero de 1959. La citada ley versa sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, según la exposición de motivos, fue creada para reducir la amenaza que representaba la colonización agrícola indiscriminada para la flora, la fauna, el agua y los suelos. Tales áreas inexploradas económicamente, se convirtieron en parques nacionales, cuya existencia no generaba reparo al desarrollo agrícola y ganadero y su conservación sí generaba beneficios muy importantes.

Nacional en pro de conservar la flora y fauna de nuestro país, debía declarar como “Parques Nacionales Naturales” ciertas zonas en las que quedarían prohibidas las actividades de adjudicación de baldíos, la caza, la pesca, las actividades industriales, ganaderas o agrícolas y la venta de tierras.

Siguiendo con este parámetro, 15 años más tarde, con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente –CNRN⁹ se contempló¹⁰ lo que se debía entender por el Sistema de Parques Nacionales –SPNN¹¹, sus finalidades¹², las actividades permitidas, las prohibiciones y los tipos de áreas que lo integraban; cuestiones que fueron más adelante reglamentadas a través del Decreto 622 de 1977¹³, compiladas por último en el Decreto 1076 de 2015¹⁴.

De esta manera, el CNRN advirtió que el Sistema de Parques Nacionales se encontraba compuesto por las categorías así expuestas: de Parque Nacional¹⁵ Reserva Natural¹⁶, Área Natural Única¹⁷, Santuario

9 Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974, *Diario Oficial*, n.º 34.243, de 27 de enero de 1975.

10 En opinión de ROJAS LENIS: “Dicho decreto busca preservar y restaurar el medio ambiente, prevenir y controlar la contaminación, reglamenta el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, de acuerdo con criterios de equidad que permitan la máxima participación social para el desarrollo armónico, la defensa de la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional”. ROJAS LENIS. “La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus formas de gobierno y las alternativas para la gobernanza”, cit.

11 Además del Sistema de Parques Nacionales, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables citado hizo mención a otras áreas de especial protección como: las áreas de manejo especial (art. 308 y ss.), las reservas de recursos naturales (art. 47), las áreas de reserva forestal (arts. 205 y ss.), entre otras.

12 Por cuya virtud el CNRN establece: Artículo 328. 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 de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

13 *Diario Oficial*, n.º 34.759, de 5 de abril de 1977.

14 *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015.

15 Literal a, artículo 329, Decreto 2811 de 1974, cit.

16 *Ibíd.*, literal b.

17 *Ibíd.*, literal c.

de Flora¹⁸, Santuario de Fauna¹⁹ y Vía Parque²⁰. En todas estas áreas se prohibió la introducción y el trasplante de especies animales o vegetales exóticas; el vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes con potencialidad de perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos; el uso de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada; y las demás establecidas por la ley o el reglamento.

No obstante, a la hora de determinar las actividades que se encontraban permitidas en el Sistema de Parques Nacionales, particularizó la situación de cada una de las categorías y señaló aquellas potestades que se podían desarrollar en dichas áreas. Así, en los Parques Nacionales Nacionales se permitieron las actividades de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultura; en las Reservas Naturales y las Áreas Naturales Únicas, se permitieron las relacionadas con la conservación, investigación y educación; en los Santuarios de Flora y Fauna se autorizaron las mismas actividades recién mencionadas aunadas a las de recuperación y control; y por último, en las Vía Parque se permitieron las actividades de conservación, educación, cultura y recreación.

Tal y como se mencionó antes, con la expedición del Decreto 622 de 1977, se amplió el espectro de prohibiciones contempladas por la Ley 2 de 1959 y por el Decreto 2811 de 1974, se excluyeron así mismo actividades concretas como la tala, rocería o fogatas por fuera de los sitios autorizados, las excavaciones, la causación de daño a las instalaciones o a las áreas mismas, las modificaciones significativas al ambiente, la recolección de productos provenientes de la flora, el porte de sustancias inflamables, la disposición de basuras, la producción de ruidos que perturben el ambiente, la venta o comercialización de productos de cualquier índole, cualquier tipo de propaganda, el embriagarse, transitar con vehículos comerciales o particulares por fuera del horario establecido, o incluso el tomar fotografías o grabaciones de sonido con fines comerciales, entre otras.

18 Literal d, artículo 329, Decreto 2811 de 1974, cit.

19 *Ibíd.*, literal e.

20 *Ibíd.*, literal f.

Aunque con la Ley 99 de 1993²¹ se dispuso una nueva distribución de competencias para las autoridades ambientales y se consolidó una categorización de áreas protegidas, dependiendo de si se involucraban intereses nacionales o regionales²², el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial²³ expidió el Decreto 2372 de 2010²⁴ como respuesta a la necesidad de una reglamentación sistémica que regulara de manera íntegra las diversas categorías de áreas protegidas y sus denominaciones legales a la luz de las disposiciones previstas y estableciera los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para la selección, establecimiento y ordenación de las mismas²⁵.

Dentro del conglomerado de artículos que componen el decreto en comento, se definieron los objetivos específicos de conservación²⁶,

-
- 21 *Diario Oficial*, n.º 41.146, de 22 de diciembre de 1993. Aquí, además de las categorías existentes para la época, incluyó a los parques naturales de carácter regional, las reservas naturales de la sociedad civil, a las áreas de interés ecológico nacional y a las áreas para la protección de los acueductos nacionales.
- 22 GLORIA LUCÍA ÁLVAREZ PINZÓN. *Las áreas protegidas en Colombia*, Bogotá, Externado, 2011.
- 23 Recordemos que durante este periodo también se expidieron las leyes 160 de 3 de agosto de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.479, de 5 de agosto de 1994; 357 de 21 de enero de 1997, *Diario Oficial*, n.º 42.967, de 27 de enero de 1997, y 388 de 18 de julio de 1997, *Diario Oficial*, n.º 43.091, de 24 de julio de 1997, en las que se regularon asuntos relativos a las reservas a favor de las entidades sin ánimo de lucro, humedales Ramsar (en alusión a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, celebrada en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971; Colombia tiene nueve sitios designados como humedales de importancia internacional) y los suelos de protección, correspondientemente.
- 24 *Diario Oficial*, n.º 47.757, de 1.º de julio de 2010. Tal vez uno de los más grandes aportes de este Decreto 2372 de 2010 es que con anterioridad a su vigencia, no existía una clasificación explícita de las áreas protegidas, sino que sólo existían cinco áreas de manejo especial y las llamadas reservas. ÁLVAREZ PINZÓN. *Las áreas protegidas en Colombia*, cit.
- 25 Cfr. Considerandos o parte motiva del Decreto 2372 de 2010, cit.
- 26 En ibíd., artículo 6.º se definió lo que se debía entender por objetivos específicos de las áreas protegidas de la siguiente manera: "*Objetivos de conservación de las áreas protegidas del Sinap*. Los objetivos específicos de conservación de las áreas protegidas, señalan el derrotero a seguir para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del Sinap y guían las demás estrategias de conservación del país; no son excluyentes y en su conjunto permiten la realización de los fines generales de conservación del país. // Para alcanzar un mismo objetivo específico de conservación pueden existir distintas categorías de manejo por lo que en cada caso se evaluará la categoría, el nivel de gestión y la forma de gobierno más adecuada para alcanzarlo. // Las áreas protegidas que integran el SINAP responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos de conservación, amparados en el marco de los objetivos generales. Esas áreas pueden cumplir uno o varios de los objetivos de conservación que se señalan a continuación: // a. Preservar y restaurar la

aunque cada categoría de área protegida no constituye en sí un límite para que se materialice uno u otro objetivo particular de conservación (ya que pueden estar concebidas en orden a materializar cualquiera de ellos), en los distintos tipos de áreas, existen diferentes restricciones dependiendo de los valores que se encuentran allí inmersos, por tanto, del nivel de protección que a las mismas se debe brindar.

En este orden de ideas, bajo los lineamientos del Decreto 2372 de 2010²⁷, las categorías de áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP– se dividen en dos grandes grupos: Las áreas protegidas públicas y las áreas protegidas privadas. En el primer conjunto encontramos: 1. El sistema de parques nacionales naturales; 2. Las reservas forestales protectoras; 3. Los parques naturales regionales; 4. Los distritos de manejo integrado; 5. Los distritos de conservación de suelos; y 6. Las áreas de recreación. En el segundo de ellos únicamente se encuentran las reservas naturales de la sociedad civil.

condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos. // b. Preservar las poblaciones y hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad con énfasis en aquellos de distribución restringida. // c. Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos. // d. Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales. // e. Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de éstas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para la cultura del país. // f. Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza. // g. Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos”.

27 El Decreto 2372 de 2010, cit., tomó del CNRN algunas de las áreas de manejo especial y algunas de las reservas, y de la Ley 99 de 1993, cit., se tomaron parques naturales de carácter regional y las reservas naturales de la sociedad civil. En criterio de ÁLVAREZ PINZÓN “Según la nueva norma, la diferenciación entre áreas protegidas de carácter público y áreas protegidas de carácter privado está dada solamente por la naturaleza jurídica de la persona que tiene capacidad para declararla y no por la propiedad que se tenga sobre los suelos, lo cual es de suma importancia ya que en las denominadas áreas protegidas públicas hay un sinnúmero de terrenos que son de propiedad privada y que no dejan de serlo por la sola declaración de la zona como de conservación ambiental”. ÁLVAREZ PINZÓN. *Las áreas protegidas en Colombia*, cit.

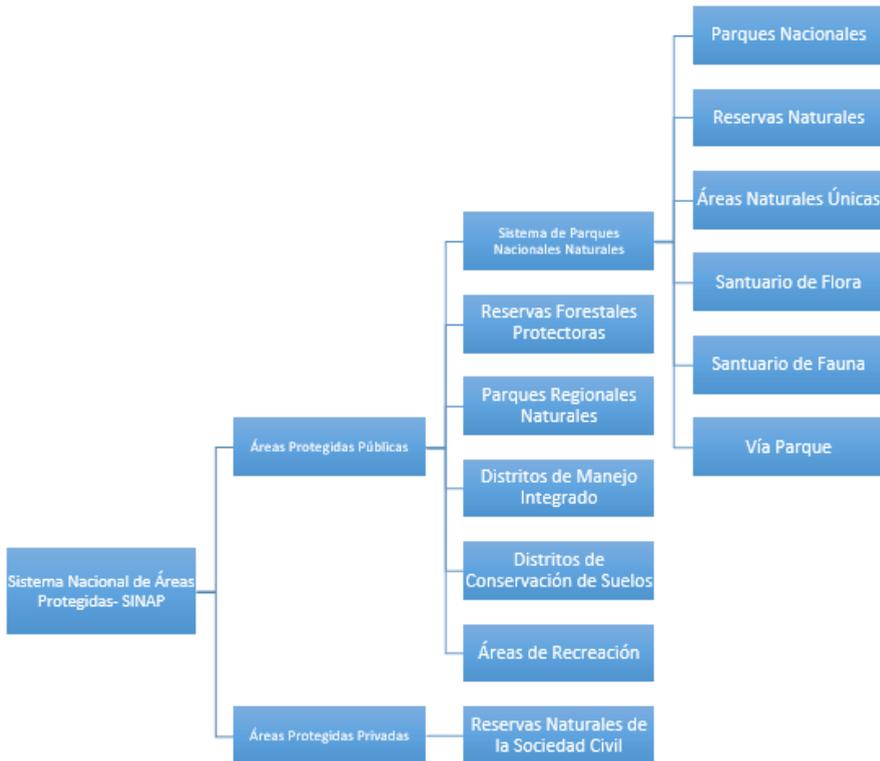
De tal forma que el SINAP se constituye como el conjunto de áreas protegidas, estrategias, instrumentos y actores que al trabajar de manera sinérgica, buscan como fin último la observancia de los objetivos de conservación nacionales e internacionales²⁸. GLORIA LUCÍA ÁLVAREZ PINZÓN manifiesta que está compuesto por dos subsistemas de gestión: uno de ellos es el temático en el que las áreas, los actores sociales e institucionales y los instrumentos y estrategias que los componen son reunidos bajo lógicas específicas de manejo, por ejemplo, las áreas marinas, y el otro, es el subsistema regional, el cual está integrado por el conjunto de áreas de cualquier índole (públicas o privadas, nacionales o regionales) existentes en las zonas establecidas por la regionalización, por ejemplo, Caribe, Pacífico, Amazonía²⁹.

Las categorías de áreas protegidas que serán analizadas a lo largo de este documento serán en concreto las que se incluyen en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que como se mencionó antes, se encuentran compuestas a su vez por parques nacionales, reservas naturales, áreas naturales únicas, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque.

De manera que, para tener un esquema del lugar en el que se encuentra el Sistema de Parques Nacionales Naturales, podríamos presentar el siguiente diagrama:

28 PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. "Planes de manejo de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia".

29 ÁLVAREZ PINZÓN. *Las áreas protegidas en Colombia*, cit.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 2372 de 2010, cit.

Dicho esto, podemos adentrarnos en el problema que se genera para los propietarios de los bienes calificados como parques nacionales, al querer ejercer sus tradicionales atributos de uso, goce y disposición, toda vez que analizado el contexto anterior, solo les están permitidas las actividades relacionadas con la conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultura.

En el marco del CNRN, las mencionadas actividades permitidas tienen el siguiente contenido:

- Las actividades de conservación aportan al mantenimiento del estado de los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas, contribuyendo al equilibrio biológico de los ecosistemas;
- Las de recuperación y control comprenden estudios e investigaciones para la restauración total y parcial de un ecosistema o para los elementos o materias que lo condicionan;

– Las de investigación conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, con el fin de aplicarlo al uso y manejo de los valores naturales del país;

– Las de educación son actividades para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas del país y la subsecuente necesidad de conservarlas;

– Las actividades de recreación involucran el esparcimiento de los visitantes de áreas del sistema;

– Las de cultura son actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región.

De acuerdo con esto, el propietario de un bien que se encuentre en un área declarada como parque nacional natural sólo está facultado para ejecutar acciones derivadas de las mencionadas actividades, es decir, aun en ejercicio de su autonomía privada, no puede ejecutar otras que excedan este contexto. Esto, sin mencionar que el artículo 63 Superior prohibió frente a los parques naturales la posibilidad de alienarlos, embargarlos o adquirirlos mediante prescripción, lo que además de delimitar el derecho del propietario, implicó la imposición de unas prohibiciones concretas para el mismo.

Si dejamos de lado el criterio cronológico de las normas expedidas frente a las limitaciones y facultades para los propietarios de los parques naturales, y acudimos a parámetros más académicos desde el punto de vista temático, se puede observar que las prohibiciones legales y constitucionales establecidas de cara a esta categoría de área protegida pública, son susceptibles de ser agrupadas de la siguiente manera: 1. Actividades comerciales, industriales, ganaderas, agrícolas, de caza o pesca; 2. Actividades contaminantes, utilización de productos químicos o disposición de residuos; 3. Adjudicación de baldíos³⁰; 4. Limitaciones directas al derecho de dominio (prohibiciones del art. 63

30 Aunque a primera vista la adjudicación de baldíos pareciera que tampoco fuera naturalmente contradictoria con los objetivos de conservación de las áreas, recordemos que la Ley 160 de 1994 ya citada está inspirada en promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios con el objeto de fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas y tierras rurales, lo que implica un aprovechamiento económico de la mismas. En este sentido, se comprende por qué con la adjudicación de baldíos se buscan unos objetivos específicos que pueden poner en riesgo la existencia y filosofía para la cual fueron creadas las áreas.

CPN); y 5. Generación de daños a las áreas, introducción de especies, producción de modificaciones significativas al ambiente o ruidos que perturben el ambiente natural.

De tal forma, se puede apreciar que la mayoría de grupos van encaminados en origen a la preservación, conservación y mantenimiento de las condiciones naturales de las poblaciones y hábitats ubicados en dichas zonas, tal como lo ordenan los artículos 5.º y 6.º del Decreto 2372 de 2010 citado, en el marco de los objetivos generales y específicos de conservación de las áreas protegidas.

III. LOS PARQUES NATURALES COMO OBJETO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO Y FUENTE DE OBLIGACIONES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

La Corte Constitucional colombiana, incluso desde su creación, hace referencia a conceptos como el derecho fundamental a un medio ambiente sano³¹, la función ecológica de la propiedad³², el papel de la biodiversidad en nuestro entorno³³, el calificativo de ecológica de la Constitución Política de 1991³⁴, la propiedad de los recursos naturales³⁵, el desarrollo sostenible³⁶, entre otros conceptos con connotación directa en el derecho ambiental.

-
- 31 Frente a este respecto encontramos a manera de ejemplo las sentencias T-411 de 1992, cit.; T-536 de 23 de septiembre de 1992, M. P.: SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ; T-254 de 30 de junio de 1993, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL; C-519 de 21 de noviembre de 1994, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA; T-046 de 29 de enero de 1999, M. P.: HERNANDO HERRERA VERGARA; C-443 de 8 de julio de 2009, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO; C-598 de 27 de julio de 2010, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO; T-608 de 12 de agosto de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ; y C-449 de julio de 2015, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.
- 32 Al respecto las sentencias T-536 de 1992, cit.; C-295 de 29 de julio de 1993, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ; C-389 de 1.º de septiembre de 1994, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL; C-519 de 1994, cit.; T-523 de 22 de noviembre de 1994, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO; C-359 de 14 de agosto de 1996, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL; T-126 de 1998, cit.; C-1172 de 23 de noviembre de 2004, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ; T-760 de 2007, cit.; o C-192 de 20 de abril de 2016, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.
- 33 Sentencias C- 519 de 1994, cit. ; T-622 de 10 de noviembre de 2016, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO; T-361 de 30 de mayo de 2017, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS.
- 34 Sentencias C-495 de 1996, cit.; T-126 de 1998, cit.; T-760 de 2007, cit.; T-608 de 2011, cit.
- 35 Sentencias C-649 de 3 de diciembre de 1997, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL; C-891 de 22 de octubre de 2002, M. P.: JAIME ARAUJO RENTERÍA; T-445 de 19 de agosto de 2016, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.
- 36 Sentencias T-126 de 1998, cit.; C-449 de 2015, cit.

Dentro de este contexto, la Corte se refirió en 2002 al régimen de las áreas protegidas, en los siguientes términos:

Las áreas de especial importancia ecológica están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afecten dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar – pasivamente– de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe³⁷.

De la recién citada providencia se destaca además la mención que realiza la Corte frente a la doble obligación por parte del Estado de proteger el medio ambiente y de garantizar a su vez que el desarrollo económico y social se produzca de manera concomitante. No obstante, aclara la Corte, el mandato de conservación impone la obligación de proteger ciertos ecosistemas con los que no se busca precisamente el logro del desarrollo sostenible, sino de su intangibilidad, lo que de ese modo ocurre en las áreas naturalmente protegidas.

Bajo esta misma línea, la cuestionable Sentencia C-189 de 15 de marzo de 2006³⁸ se refirió en concreto al Sistema de Parques Nacionales Naturales de la siguiente manera³⁹:

37 Sentencia T-666 de 15 de agosto de 2002, M. P.: LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

38 Sentencia C-189 de 2006, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL.

39 En la presente sentencia, la Corte se encargó de estudiar a fondo el asunto de la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 2 de 1959, cit., en especial, en lo respectivo a la prohibición de venta de tierras; luego de hacer un profundo análisis sobre las funciones sociales y ecológicas que son inherentes al ejercicio del derecho de dominio y sobre la limitación que impone al propietario tener un predio en un área declarada como protegida, declaró que la disposición no era contraria a la Constitución, sino que por el contrario, era una expresión de la primacía del interés general sobre el particular que no implicaba una afectación al núcleo esencial de la propiedad. No obstante, a pesar de la importante argumentación desarrollada a lo largo de la sentencia, no se encuentra aún una justificación clara que sirva como sustento a la prohibición de enajenar las áreas comprendidas en el Sistema de Parques Naturales, máxime cuando el eventual nuevo propietario se ve sometido al mismo régimen de limitaciones que el titular primario. LUIS FELIPE GUZMÁN GUTIÉRREZ y JUAN DAVID UBAJOA OSSO. “La problemática emanada de la prohibición absoluta de venta de predios privados que han sido cobijados por parques naturales a alguien diferente al Estado colombiano. Una posible solución desde el ángulo del derecho privado”, en AA. VV. *Derecho privado y medio ambiente*, Bogotá, Externado, 2017, pp. 93 a 130. Así mismo cfr. dentro de esta misma sentencia el aparte que hace referencia a que “... a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58,

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 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. (Resaltado fuera de texto).

Incluso en sentencias más recientes, la Corte ha conservado su postura proteccionista frente a este tipo de áreas:

En virtud del artículo 63 de la Constitución Política, a los Parques Naturales se les otorga el carácter jurídico de indisponible –inalienable, imprescriptible e inembargable–, sin que tal cualificación se reserve sólo a los del orden nacional, siendo así que las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales entre las que se encuentran también los Parques Naturales Regionales, se caracterizan por su valor, ora excepcional, ora estratégico, pero, en cualquier eventualidad, de indiscutible importancia para la preservación del medio ambiente y para garantizar la protección de ecosistemas diversos, lo que motiva que se declaren estas áreas como Parques Naturales cuya implicación es que las entidades competentes asuman su administración con el propósito de conservar esos valores preponderantes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, y a fin de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción⁴⁰.

Y más adelante, agrega:

Los Parques Naturales Regionales se definen como un espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para des-

se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho”.

40 Sentencia C- 598 de 2010, cit.

tinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute, siendo su reconocimiento, además de su reserva, delimitación, alindación y administración competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a través de sus Consejos Directivos. Como ha quedado sentado, los Parques Naturales son bienes de uso público y tienen el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, lo que inhibe al legislador para radicar en cabeza de la administración la potestad de sustraer o desafectar áreas que formen parte de estos parques, toda vez que las restricciones referidas a los Parques Naturales fueron fijadas por las y los Constituyentes con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por este. En este sentido, la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política, de donde 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–, su cambio de afectación o destinación, carece por entero de justificación sea que se trate de parques de orden nacional o regional, encontrando la Sala que no existe motivo que, desde la óptica constitucional, justifique que estas áreas protegidas de Parques Regionales puedan ser objeto de tal desafectación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales ni por ninguna otra autoridad del orden nacional o local⁴¹.

Esta misma filosofía fue reiterada en la Sentencia T-746 de 26 de septiembre de 2012⁴², en la que, a propósito de la propiedad privada, refiere:

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.

Por último, cabe citar frente a este respecto la reciente Sentencia T-606 de 21 de septiembre de 2015⁴³ en la que se hace referencia a los ele-

41 Sentencia C- 598 de 2010, cit.

42 Sentencia C-746 de 2012, M. P.: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

43 Sentencia T-606 de 2015, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

mentos constitucionales que revisten el Sistema de Parques Naturales, las actividades permitidas y prohibidas, de la siguiente manera:

Podría afirmarse que jurídicamente el Sistema de Parques Naturales 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 Código de Recursos Naturales.

Segundo, que en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son, exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del Código de Recursos Naturales.

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, pesqueras y ganaderas.

Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional y en sus condiciones y características especiales.

Por último, se debe resaltar que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración y sometidas a un régimen jurídico especial, 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 algunas actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas.

Hecho el anterior repaso por la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a este tipo de áreas, podemos extraer las siguientes premisas:

A. El régimen de salvaguarda de las áreas protegidas goza de una intensidad mayor a la del resto del ambiente y se proyecta como un principio interpretativo ante la aplicación de normas que tengan la potencialidad de amenazar la protección de las áreas, y como un derecho de los ciudadanos.

B. Consecuente con lo anterior, el objetivo de alinderar determinadas áreas e imponerles un régimen estricto de protección, no obstante la obligación del Estado de garantizar el desarrollo económico y social, no guarda relación con la materialización del principio de desarrollo

sostenible, sino con la búsqueda de la intangibilidad y protección de los recursos allí involucrados.

C. En los eventos de propiedad privada en parques naturales, el sistema de parques se convierte en un límite al ejercicio del derecho y los propietarios deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema, sólo pudiendo realizar las actividades que en forma expresa les están permitidas, sin perjuicio de que pueda comprometerse la responsabilidad del Estado, cuando la limitación se torne excesiva.

D. El carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable de los parques naturales, no sólo cubre a los de índole nacional, sino también a los de orden regional.

E. El legislador no puede sustraer o desafectar áreas que formen parte de los parques naturales a la luz del carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, toda vez que se deben mantener incólumes e intangibles.

F. Existen cinco elementos comunes al Sistema de Parques Naturales: 1. Su uso, manejo y destinación; 2. Las actividades permitidas son estrictamente las de los artículos 331 y 332 del Código de Recursos Naturales; 3. Están prohibidas las conductas que puedan alterar el medio ambiente natural; 4. La tipología a través de la cual se clasifican estas áreas está basada en sus valores y características excepcionales; y 5. Las restricciones que se imponen al ejercicio de derechos y libertades tienen como fin atenuar los efectos nocivos que algunas actividades puedan generar.

De acuerdo con este contexto en el que deben entenderse las áreas protegidas, en concreto, los parques naturales, el régimen jurídico de estos últimos no se circunscribe de manera exclusiva al marco estrictamente legal, sino que también debe ser entendido desde sus instrumentos de planificación. Por tal motivo, en el siguiente aparte se procederá a analizar el significado del plan de manejo ambiental, su estructura y las facultades que otorga a quien haga utilización del parque.

IV. EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO EN EL QUE SE MATERIALIZAN LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN DEL ÁREA Y SE FIJAN LÍMITES CONCRETOS AL DERECHO DE PROPIEDAD

Según la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia –UAESPNN–, el plan de manejo es un instrumento de planificación que orienta las actuaciones al logro de los objetivos de conservación específicos de cada área. Está compuesto por tres fases: 1. Diagnóstico (información relacionada con el estado del área y su importancia desde los aspectos biológicos, físicos y culturales); 2. Ordenamiento (involucra la zonificación del manejo y la reglamentación del uso al interior de área); y 3. Un plan estratégico (en el que se describen las actividades con las que se pretenden lograr los objetivos de conservación del área de cinco a diez años). A pesar de la inicial rigidez que pueda tener el plan de manejo, no debe perderse de vista que es un instrumento flexible que debe ajustarse a las realidades de cada área⁴⁴.

En la segunda parte de todo plan de manejo, donde se presenta lo correspondiente al ordenamiento del área protegida, se realiza una sub división de la misma en razón al nivel de protección de cada espacio y se establecen los usos concretos, actividades prohibidas y permitidas dentro de cada área. Analizados 45 planes de manejo ambiental⁴⁵, po-

44 PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. “Planes de manejo de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, cit.

45 Dentro de este grupo, se analizaron los planes de manejo correspondientes a: ANU Los Estoraques, Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel, El Corchal El Mono Hernández, Las Hermosas, PNN Amacayacu, PNN Catatumbo Bari, PNN Chingaza, PNN Corales del Rosario y San Bernardo, PNN Cueva de Los Guacharos, PNN El Cocuy, PNN Farallones de Cali, PNN Gorgona La Playa, PNN La Serranía de Chiribiquete, PNN Las Orquídeas, PNN Los Katios, PNN Los Nevados, PNN Macuira, PNN Munchique, PNN Nevado del Huila, PNN Old Providencia & Mc Bean Lagoon, PNN Paramillo, PNN Pisba, PNN Purace, PNN Río Pure, PNN Sanguiana, PNN Selva de Florencia, PNN Sierra de la Macarena, PNN Sierra Nevada de Santa Marta, PNN Sumapaz, PNN Tama, PNN Tatama, PNN Tayrona, PNN Tinigua, PNN Utria, SFF Ciénaga Grande de Santa Marta, SFF Guanenta Alto Río Fonce, SFF Iguaque, SFF , Isla de La Corota, SFF Los Colorados, SFF Los Flamencos, SFF Malpelo, SFF Otun Quimbaya, VP Isla Salamanca, SFF Galeras. Todos los anteriores planes se pueden consultar en la página de Parques Nacionales Naturales de Colombia, sección organización, subsección planes de manejo. También cfr. EDNA CONSTANZA MARÍN MARTÍNEZ y GIULIA BALESTRACCI. *Propuesta de desarrollo turístico sostenible para el Geoparque Volcánico Nevado del Ruiz*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2018.

demos observar que los siguientes datos son reiterativos en la mayoría de los planes estudiados.

A. Actividades prohibidas

En los planes de manejo estudiados, se observa como común denominador la reiteración de las actividades que restringe la ley y algunas otras que son particulares para el área objeto de manejo. Dentro de las prohibiciones enmarcadas en los planes, se encuentran: 1. Realizar aprovechamiento forestal, así como socavar, entresacar o efectuar rocerías; 2. Producir modificaciones significativas en el ambiente; 3. Cazar, o llevar a cabo actividades agropecuarias o pesqueras; 4. Extraer recursos biológicos, sin autorización; 5. Realizar vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes; 6. Introducir de manera transitoria o permanente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie; 7. Hacer fogatas fuera de los sitios permitidos; 8. Causar daño en las instalaciones o en general, a los valores del área; 9. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables; 10. Arrojar basuras; 11. Producir ruidos que perturben el ambiente; 12. Alterar o remover señales o avisos; 13. Embriagarse o fumar; 14. Transitar o entrar en horarios no establecidos; 15. Tomar fotografías o películas con fines comerciales; 16. Construir infraestructura física permanente; 17. Ubicación de asentamientos humanos; 17. Vender predios; 18. Transitar embarcaciones; y 19. Introducir animales domésticos.

Tal como se aprecia de las actividades listadas, muchas de ellas resultan restrictivas –en exceso– si pensamos que es una persona del común cuya propiedad recae sobre alguna de estas áreas. O ¿acaso no resultan radicales las prohibiciones relativas al tener mascotas, escuchar música o ingresar a la casa en el horario que la autonomía de mi voluntad determine? De esta forma, se evidencia como las restricciones impuestas dentro del plan de manejo pueden no encuadrarse dentro de lo que normalmente se espera del ejercicio de un derecho de dominio cualquiera.

*B. Común denominador de usos posibles
en las áreas objeto de plan de manejo*

Es también frecuente que en los planes de manejo se redunde en los mismos usos establecidos en el artículo 332 del CNRN, de manera que en cada una de sus zonificaciones dichos usos oscilen entre: 1. Preservación/Conservación; 2. Investigación; 3. Monitoreo; 4. Educación; 5. Cultura; 6. Recreación; y 7. Recuperación.

*C. Actividades posibles dentro del sistema de parques,
dependiendo de la zonificación interna del área*

Tal como se había mencionado antes, el plan de manejo dentro de su fase de ordenamiento realiza una zonificación y se definen los usos y actividades por cada una de sus zonas (primitiva, intangible, de recuperación natural, histórico-cultural, de recreación general exterior, de alta densidad de uso), de forma que en cada una de ellas se puedan realizar una o varias de las siguientes actividades: 1. Vigilancia y monitoreo; 2. Fotografía y filmaciones (con restricciones); 3. Recorridos; 4. Investigación; 5. Caminatas guiadas; 6. Buceo (dependiendo de la zonificación interna del área); 7. Restauración ecológica (cuando expresamente el plan de manejo lo autoriza para esa determinada zona); 8. Ecoturismo de mínimo impacto; 9. Observación de la naturaleza; 10. Construcción de infraestructura de soporte para la administración; y 11. Cultos sagrados tradicionales étnicos y usos indígenas relacionados con medicina tradicional.

**V. LÍMITES Y POTESTADES DEL PROPIETARIO PRIVADO DE UN
ÁREA PERTENECIENTE AL SISTEMA DE PARQUES FRENTE A LAS
DE OTRO PROPIETARIO: PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

En el marco del principio de legalidad entendido en palabras de la Corte Constitucional⁴⁶ como un principio complejo, el cual se fundamenta como uno de los más importantes en la configuración de un Estado de derecho, se habla también, con fundamento en el artículo 6.º

46 Sentencia C-444 de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

de la Constitución Política⁴⁷, del principio de prohibición, en virtud del cual los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido (*quæ non sunt prohibita, permissæ intelliguntur*) o situación de vinculación negativa, mientras que los servidores públicos se rigen por la máxima de que lo que no les está expresamente permitido les está prohibido (*quæ non sunt permissa prohibita intelliguntur*) o situación de vinculación positiva⁴⁸.

Bajo esta premisa, se observa que toda vez que los propietarios de predios ubicados en zonas que componen el Sistema de Parques Nacionales Naturales –SPNN–, tal como se vio antes, están no sólo sujetos a abstenerse de realizar las actividades prohibidas, sino que al momento de ejecutar cualquier acción, deben supeditarse a lo que les esté expresamente permitido (ya que cada área cuenta en su plan de manejo con un listado de actividades permitidas y el propietario incluso bajo su velo de señor y dueño no puede romper dicho esquema) situación que rompe, a primera vista, con el principio de igualdad ante las cargas públicas⁴⁹. Esto, si tenemos en cuenta que como se exponía antes, los particulares pueden realizar todo aquello que no les está expresamente prohibido, salvo cuando el particular es propietario de un área perteneciente al SPNN.

Esto de cara a las potestades tradicionales del propietario consistentes en su uso, goce y disposición, sin que con ello se contravenga la ley o un derecho ajeno (art. 669, C. C.⁵⁰), además de las cargas constitu-

47 Este artículo hace referencia al siguiente enunciado: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. CORTE CONSTITUCIONAL et ál. *Constitución Política de Colombia 1991, Actualizada con los actos legislativos a 2016*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2016. En adelante, todas las referencias a la Carta Superior remiten a esta fuente.

48 JORGE FERNÁNDEZ RUIZ. *Derecho administrativo: Estudios constitucionales*, México D. F., Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México –INEHRM–, 2016.

49 JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI, con ocasión al análisis de una decisión del Consejo de Estado relativa a la responsabilidad o no del Estado por la declaratoria de un predio como zona de reserva forestal protectora, señala frente a este respecto: “En efecto, puede ocurrir que el propietario, sin haber perdido su derecho, tenga que soportar una limitación que rompe la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, pues el sacrificio en su derecho es mayor que el que deben soportar y soportan ordinariamente los ciudadanos en virtud de la función social y ecológica de la propiedad”. “La responsabilidad del Estado por limitaciones ambientales a la propiedad privada”, en *Derecho Privado y Medio Ambiente*, Bogotá, Externado, 2017, p. 355.

50 Ley 84 de 26 de mayo de 1873, *Diario Oficial*, n.º 2.867, de 31 de mayo de 1873.

cionales y legales producto de las funciones social⁵¹ y ecológica⁵², y de los límites naturales en el ejercicio del derecho de dominio que representa la materialización del principio de prohibición en su vinculación negativa, es contrario a la vinculación positiva a la que debe ceñirse el propietario de un área declarada como parte del sistema de parques, la cual se manifiesta como expresión de la vinculación positiva, propia del ejercicio de funciones de un servidor público.

Planteado lo anterior, se observa que para el propietario de fundos ubicados en el sistema de parques naturales, se fijan unas condiciones bastante especiales que entran en juego a la hora de ejercer su derecho, motivo por el cual en el siguiente capítulo se entrará a analizar el contenido mínimo del derecho de propiedad privada en general, para entrar a particularizar cuál es su núcleo esencial dentro del Sistema de Parques Nacionales, para así determinar si existe en teoría un ejercicio efectivo del derecho, o si se reduce de forma tal que aunque presente en lo formal, se haya extinguido.

-
- 51 Autores como HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO han encontrado en la influencia de pensadores como LEÓN DUGUIT el precedente para que en Colombia surja hacia 1936 una reforma a la Constitución Política –imperante en la época–, cuyo eje principal consistió en un componente social que buscaba equiparar las desigualdades sociales y el acceso a la riqueza, agregando un componente social a la propiedad privada. HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de las garantías de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español”, Tesis de Doctorado en Derecho, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2010. Comparte esta misma postura ANA CAROLINA MERCADO GAZABÓN. *La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: El sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015. La tesis de maestría “La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: El sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teoría de los servicios públicos”.
- 52 La función ecológica de la propiedad, en palabras de MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN, “La propiedad del agua en Colombia. Evolución a través del concepto de dominio público”, en AA. VV. *Agua, residuos y territorio: Estudios jurídicos sobre política ambiental en España y Colombia*, Bogotá, Externado, 2007, es entendida como “una obligación del propietario de la tierra o del recurso natural sobre el cual recae el derecho real, conforme al cual debe dar a su propiedad un uso que no contravenga el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano. Se exige del dueño un uso responsable de sus bienes, que resalte la relación de pertenencia y dependencia del hombre con el medio ambiente y que permita un disfrute sensato de los bienes objeto de propiedad”.

CAPÍTULO SEGUNDO
EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD
Y SU DELIMITACIÓN DENTRO DEL CONTEXTO
DE LOS PARQUES NATURALES

Luego de analizar en el capítulo anterior en qué radica la importancia de los parques naturales y la necesidad de imponer unos límites particulares al ejercicio del derecho de dominio –con las potenciales consecuencias que tal situación conlleva–, podemos en orden a empezar a delimitar el margen que comprende dicho espectro, dirigir la exposición hacia el contenido formal y material del derecho de propiedad, mediante un recorrido desde el núcleo esencial de los derechos en general hasta el núcleo esencial del derecho de dominio en terrenos declarados como parques naturales.

**I. BREVES MENCIONES SOBRE EL FUNDAMENTO
DE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO**

Antes de centrarnos en el análisis de la función ecológico-social de la propiedad, consideramos necesario mencionar algunos aspectos fundamentales relacionados con el tema de la propiedad como derecho que resultan esenciales en el entendimiento de los requisitos básicos para el ejercicio del dominio en áreas protegidas.

A partir de una concepción tradicional de la propiedad, pero sobre todo propia del capitalismo y característica de los Estados liberales de derecho, esta se constituye como la piedra angular de todas las libertades de los ciudadanos, traducándose en palabras de ANTONIO HERNÁNDEZ GIL⁵³ como una expresión jurídica “culminante” del poder de

53 ANTONIO HERNÁNDEZ GIL. *La función social de la posesión*, Madrid, Alianza Editorial, 1969.

las personas sobre las cosas, de las que el propietario ostenta la prerrogativa de decidir su destino.

Desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proferida en 1789⁵⁴, se refirió a la propiedad como un derecho sagrado e inviolable⁵⁵ del que nadie podía ser privado excepto por necesidad pública debidamente justificada y previamente indemnizada. La influencia del pensamiento de JOHN LOCKE⁵⁶ frente a la propiedad privada, considerada como un derecho natural, equivalente a la vida y otras libertades⁵⁷, generó así mismo en Europa y más adelante en América Latina, una concepción de derecho absoluto y sólo limitable bajo presupuestos muy restringidos.

El Código Civil colombiano ya citado, adaptado del Código Civil chileno⁵⁸ redactado por ANDRÉS DE JESÚS MARÍA Y JOSÉ BELLO LÓPEZ⁵⁹, contempló lo atinente a la propiedad en el artículo 669 cuyo contenido reza:

Concepto de dominio. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

Esto denota sobre todo que el codificador colombiano al definir el dominio o propiedad como un derecho, tuvo en cuenta de manera fundamental dos aspectos: 1. Que el derecho se estructura en esencia con el

54 Disponible en [www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf].

55 Al respecto es importante citar lo siguiente: "En el derecho europeo se impuso la idea de la propiedad como señorío o dominio, más que como pertenencia, pero este señorío y dominio es muy diferente a ese derecho natural, sagrado e inviolable, tal como va a quedar consagrado en la codificación europea del siglo XIX". ALFREDO GALLEGU ANABITARTE. "Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 40, n.º extra 225, 2006, pp. 119 a 158.

56 Wrington, UK, 29 de agosto de 1632-High Laver, UK, 28 de octubre de 1704.

57 Al parecer bajo esa misma tendencia, en el ordenamiento jurídico peruano, el derecho a la propiedad fue incorporado en la Constitución Política como derecho fundamental de la persona, en sus artículos 70, 71, 72 y 73. RICHARD CHANG LOBATÓN. "De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanista, una necesaria evolución", *Revista de Derecho Administrativo y Propiedad*, n.º 14, 2014, pp. 43 a 64.

58 De 22 de noviembre de 1855, disponible en [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986&idParte=8717776].

59 Caracas, 29 de noviembre de 1781-Santiago de Chile, 15 de octubre de 1865.

goce y disposición de la cosa; y 2. Que la única condición para su ejercicio es que con él no se atente contra la ley o un derecho ajeno.

Con esta suerte, se desarrolló en el artículo 1866 del mencionado cuerpo normativo, lo correspondiente a la cláusula general de enajenabilidad de los bienes, en la que se dispuso que “pueden venderse todas las cosas corporales o incorporeales, cuya enajenación no esté prohibida por la ley”.

No obstante esta visión civilista del derecho de dominio, surge el Acto Legislativo 01 de 5 de agosto de 1936 a través del cual se reforma la Constitución de 1886, y se incluye la función social como un elemento connatural de la propiedad privada, cuyo resultado conllevó a que medio siglo más adelante, en el artículo 58 de la Constitución Política colombiana, se contemplara la propiedad privada como una garantía que no puede ser desconocida ni vulnerada por ley posterior, pero que debe ceder ante intereses públicos por su función social, a la cual le es inherente también una función ecológica.

En atención a esta evolución, la Corte Constitucional en Sentencia C-1172 de 2004, cit., reseña de manera muy sencilla la transformación del derecho a la propiedad, en los siguientes términos:

... puede decirse que su noción ha evolucionado en tres etapas distintas que van desde la concepción individualista y absolutista pregonada en la época de la adopción del Código Civil, la de la función social introducida en la primera mitad del siglo xx por la doctrina solidarista de [PIERRE MARIE NICOLAS] LÉON DUGUIT⁶⁰, hasta llegar actualmente a la función ecológica inherente al dominio particular, por mandato del artículo 58 Superior”.

Autores como FRANCISCO JOSÉ TERNERA BARRIOS, manifiestan que en todas las épocas existieron restricciones a los poderes del dueño de una cosa, así como condiciones para el ejercicio propio del derecho de propiedad⁶¹. No obstante, dichos límites, como ha ocurrido con algunas de las restricciones aplicables a los parques naturales nacionales, deben ser analizados de cara al núcleo esencial del derecho a la propiedad, de manera que se pueda establecer si aún con las limitantes impuestas al titular, aún se puede o no hablar de derecho de dominio frente a esas áreas.

60 Libourne, Francia, 4 de febrero de 1859-Burdeos, 18 de diciembre de 1928.

61 FRANCISCO JOSÉ TERNERA BARRIOS. *Derechos reales*, 4.^a ed., Bogotá, Temis, 2015.

II. FLEXIBILIZACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LA INTRODUCCIÓN DE CONCEPTOS COMO LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA

La función social se ha entendido como el ejercicio de los poderes del titular de la propiedad en su relación con los demás debido al carácter productivo del bien que posee. Sin embargo, no llega a cubrir bajo sus esquemas conceptuales todas las necesidades que derivan de la progresiva limitación de determinados recursos naturales y de la exigencia cada vez más evidente de facilitar el disfrute de bienes no reproducibles, bienes ambientales, al mayor número de personas sin que por ello quede anulada la relación del propietario con las cosas sometidas a su dominio.

JUAN FRANCISCO DELGADO DE MIGUEL⁶²

Desde la época de la Corona española en nuestros territorios, de acuerdo con REINALDO MUÑOZ CABRERA se buscaba la explotación de las tierras:

El propósito principal de la cédula es que las tierras se cultiven, es decir, que se tomen las medidas adecuadas que aseguren la explotación de las mismas. Los repartimientos y mercedes se debían hacer limitados a los que fuera preciso para labrar la tierra y criar y sostener los ganados, es decir, para el aprovechamiento económico de aquella. La Corona, pues, no estimaba haberse desprendido de manera definitiva de unas tierras mientras no se hiciese cultivo de ellas⁶³.

De manera que la tierra, y en general los recursos naturales, se concebían en función de la explotación que se pudiese hacer de los mismos, toda vez que de esto dependía su permanencia en la esfera económica del ciudadano y de no ejercerse se perdía su dominio y podía ser readquirido por la Corona.

Bajo la influencia del pensamiento de LÉON DUGUIT, surge a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX una nueva visión del derecho en la que se concibe la posibilidad de que a través de la propiedad también se tutelén derechos colectivos, con lo que se deja de lado la visión

62 JUAN FRANCISCO DELGADO DE MIGUEL. *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Navarra, Aranzadi, 1992.

63 REINALDO MUÑOZ CABRERA. "La función social y ecológica de la propiedad", AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. II, Bogotá, Externado, 2001, p. 115.

individualista absoluta que regía para el momento para pasar a enfocar el derecho a una visión con tonalidades más solidaristas.

De esta manera, Colombia experimenta hacia 1936 la mencionada reforma a la Constitución Política imperante en la época, cuyo eje principal fue el aspecto social que buscaba equiparar las desigualdades sociales y el acceso a la riqueza, para agregar un componente social a la propiedad privada⁶⁴.

Desde aquel momento, en el derecho colombiano se empieza a apreciar la propiedad como un derecho pero también como un deber⁶⁵ que implica de forma necesaria la observancia de ciertas obligaciones.

Esta situación se mantuvo hasta comienzos de los años 1990, donde las preocupaciones sociales en torno a la propiedad empezaron a ceder ante la inminente y necesaria protección de los recursos ambientales y sus servicios ecosistémicos. De manera que se limitó un derecho que en sus comienzos era absoluto y, compartiendo la opinión de GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ⁶⁶, se impusieron barreras frente al uso y explotación de recursos relacionadas con la ejecución de activida-

64 SANTAELLA QUINTERO manifiesta: “Esta reforma, que marcó el fin del pensamiento individualista y formalmente abrió la puerta a un Estado intervencionista, que asume una posición activa de garante del progreso y el bienestar de los ciudadanos, tuvo entre sus objetivos encarar la problemática social derivada del conflicto agrario que vivía el país en ese momento. Se buscaba hacer frente a los latifundios improductivos, poner el acento en la importancia del trabajo como presupuesto y elemento fundamental del reconocimiento del derecho de propiedad y sentar las bases para llevar a cabo una mejor redistribución de la riqueza sin renunciar al sistema de propiedad privada de los bienes. Con este fin, era preciso tanto despojar a este derecho de la connotación egoísta que le había acompañado, como dotar al Estado de instrumentos adecuados para sortear la difícil situación que debía arrostrar. La cláusula de la función social de la propiedad sirvió tanto para lo primero como para lo segundo. De un lado, hizo de ella no solo un privilegio no susceptible de ser empleado al margen de cualquier consideración del bien común, sino una posición personal que conlleva responsabilidades frente a la colectividad”. SANTAELLA QUINTERO. “El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de las garantías de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español”, cit., pp. 412 y 413.

65 Por traer a colación un ejemplo de incorporación en un sistema jurídico de los deberes implícitos en el derecho de propiedad, recordemos que en la Constitución de Weimar (14 de agosto de 1919) se menciona en el artículo 153, que la propiedad está garantizada por la Constitución, pero que a su vez genera obligaciones y que su uso debe ser un servicio para el bien común.

66 GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ. “La función ecológica de la propiedad en la ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas”, en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO (ed.). *Propiedad, conflicto y medio ambiente*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.

des que tienen que guardar como norte la conservación y preservación del ambiente para así garantizar el ejercicio del conjunto de preceptos constitucionales.

De tal forma, la Comisión Codificadora, en su ejercicio de organización y revisión de los artículos aprobados en el primer debate de la Asamblea Nacional Constituyente –cuyo trabajo fue revisado de manera posterior por la Plenaria–, en la sesión de 17 de junio del 1991, después de analizar las consecuencias de incluir la expresión “con justo título”, afirmó que la propiedad es una función social y ecológica que implica obligaciones. No obstante, bajo el argumento que incluir la función ecológica al lado de la social, le quitaba peso a la última, dentro de la redacción final del artículo quedó “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

El asunto de la propiedad fue de nuevo tema de discusión en la sesión de la Comisión Codificadora de 19 de junio de 1991, en la que a partir del texto acordado en la sesión de 17 de junio, se interrogó si la palabra referente al rol ecológico de la propiedad debía definirse en términos de “función”. Esto bajo una clara preocupación: el juez so pretexto de dar aplicación al principio de “función ecológica” perfectamente podía paralizar muchas actividades económicas por presuntas afectaciones al medio ambiente. No obstante, dicha discusión también fue superada en los términos antes descritos.

Según MUÑOZ CABRERA⁶⁷, varias leyes fueron inspiradas en el principio de la función social y/o ecológica de la propiedad, tales como la Ley 99 de 1993 ya citada, la Ley 160 de 1994, cit., y la Ley 388 de 18 de 1997, cit., sobre desarrollo u ordenamiento territorial, entre otras. Esto, en atención a que el principio de la función social y ecológica de la propiedad contiene las directrices constitucionales que debe seguir el legislador ordinario en la delimitación del contenido del derecho de dominio.

A pesar de que aun antes de la Constitución de 1991 existían ya disposiciones que hacían referencia a la protección de los recursos naturales y su prevalencia sobre derechos particulares⁶⁸, a partir de su

67 MUÑOZ CABRERA. “La función social y ecológica de la propiedad”, cit.

68 La Ley 200 de 30 de diciembre de 1936, *Diario Oficial*, n.º 23.388, de 21 de enero de 1937, contempló en varios artículos de su cuerpo normativo disposiciones tendientes a desestimular la tala de árboles ubicados cerca de las vertientes de agua, por ejemplo, en los artículos 9.º, 10.º, 13 y 14.

inclusión como parte del texto constitucional adquieren una entidad y jerarquía propia.

Con la redacción adaptada en el texto constitucional se dispuso que la propiedad era bicéfala en sus funciones, por un lado, contenía una función social que conllevaba obligaciones, y por otro, una función ecológica que era inherente al ejercicio de la misma. Al poner de lado una y otra función, se podía apreciar que en principio más que ser una el complemento de la otra, en la mayoría de ocasiones se excluían como consecuencia de los bienes jurídicos que tendían a protegerse con cada una de ellas⁶⁹.

Lo cierto es que a pesar de esta situación de oposición entre las funciones de la propiedad, el constituyente decidió incluirlas en la misma disposición como actividades ligadas de manera necesaria al ejercicio del derecho de dominio⁷⁰.

69 Frente a este respecto, LUIS FERNANDO MACÍAS GÓMEZ afirma: “Así las cosas, habría una contradicción intrínseca al interior del concepto mismo de función social de la propiedad. Ciertamente, si lo que se entiende por función ecológica es conservar o preservar exclusivamente, todo conduciría a señalar que no puede haber explotación económica de la propiedad y por ende usufructo. En la medida en que la abstención fuese la característica de la propiedad, quedaría esta convertida en una nuda o simple propiedad, es decir el mero título sin posibilidad de goce (art. 669, C. C.). Y allí se inicia el verdadero conflicto entre propiedad y medio ambiente, por cuanto se tiende a que en la práctica el concepto de función ecológica sea de no hacer y no de hacer dentro de parámetros de protección ambiental”. LUIS FERNANDO MACÍAS GÓMEZ. “Función social y función ecológica de la propiedad, algunas consideraciones en torno al caso de Colombia”, en ALEJANDRA SÁENZ QUITIAN, ANDRÉS GÓMEZ REY y GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ (eds.). *Conflictos entre propiedad, comercio y ambiente*, Bogotá, Ibáñez, 2014, p. 62. Concordante con esta posición doctrinal, se evidencia que pesar de que los artículos 9.º, 10.º, 13, y 14 de la Ley 200 de 1936 daban algunas pistas de la preocupación ambiental que acechaba al órgano legislativo, en el artículo 1.º de la misma ley se establecía que la posesión y explotación de los predios implicaban una presunción de que los fundos no eran baldíos, sino de propiedad privada. Luego, con la Ley 135 de 15 de diciembre de 1961, *Diario Oficial*, n.º 30.691, de 20 de diciembre de 1961, se establece como tarifa probatoria de la explotación de las tierras, entre otras, los bosques artificiales de especies maderables o la explotación forestal organizada y regular, lo que hace ver que la función social de la propiedad de manera necesaria anulaba su función ecológica.

70 Como normas paradigmáticas que hacen referencia a la función ecológica encontramos: Ley 70 de 27 de agosto de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.013, de 31 de agosto de 1993; Ley 99 de 1993, cit.; Ley 142 de 11 de julio de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.433, de 11 de julio de 1994; Ley 160 de 1994, cit.; Ley 388 de 1997, cit.; Ley 675 de 3 de agosto de 2001, *Diario Oficial*, n.º 44.509, de 4 de agosto de 2001; Ley 793 de 27 de diciembre de 2002, *Diario Oficial*, n.º 45.046, de 27 de diciembre de 2002.

III. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE LA FUNCIÓN ECOLÓGICA: LA APOLOGÍA DE LAS RESTRICCIONES A LA PROPIEDAD EN PARQUES NATURALES

Dentro del ejercicio de determinar cuál es el significado del concepto de función ecológica y sus implicaciones a la hora de ser este el fundamento principal de las cargas que se imponen a todo propietario, surgen definiciones de todo tipo que sirven como sustento ante cualesquier cuestionamiento que surja frente a las limitaciones impuestas. Con este objetivo entraremos a estudiar la forma en la que la doctrina y la jurisprudencia colombiana le han dado sentido a este concepto.

A. El esfuerzo doctrinal para definir la función ecológica de la propiedad

A partir del grado de dificultad que implica la construcción de una definición de un término lingüístico cualquiera, dicha situación se agudiza aún más cuando lo que se pretende definir tiene estructura de principio, como ocurre con las mencionadas funciones social y ecológica⁷¹. No obstante esta situación, algunos doctrinantes colombianos se han encargado de ensamblar un concepto de función ecológica que recoja los elementos más importantes del mismo y proporcione criterios claves a la hora de hacer uso del concepto para establecer límites al ejercicio de los derechos y las libertades de los individuos.

Hecho el anterior preámbulo, la función ecológica de la propiedad, en palabras de MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN, es entendida como

... una obligación del propietario de la tierra o del recurso natural sobre el cual recae el derecho real, conforme al cual debe dar a su propiedad un uso que

71 Para RAMÓN RUIZ RUIZ, "Es posible inferir tres características esenciales comunes, al menos, a la mayor parte de los principios jurídicos, tales como la fundamentalidad, la generalidad y la vaguedad. La fundamentalidad de una norma significa que su modificación o sustitución tiene como efecto directo una transformación del resto del ordenamiento jurídico o del sector del mismo en el que está se inserta. La generalidad de una norma, por su parte, alude a la amplitud del campo de su aplicación; es decir, indica que tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica están regulados en términos muy generales y abstractos". RAMÓN RUIZ RUIZ. "La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la aplicación del derecho", en *Derecho y Realidad*, n.º 20, II semestre de 2012, pp. 143 a 166.

no contravenga el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano. Se exige del dueño un uso responsable de sus bienes, que resalte la relación de pertenencia y dependencia del hombre con el medio ambiente y que permita un disfrute sensato de los bienes objeto de propiedad⁷².

Para los autores ARTURO VALENCIA ZEA y ÁLVARO ORTIZ MONSALVE⁷³ la función ecológica de la propiedad, con independencia de si la misma se encuentra en cabeza del Estado o de los particulares, implica que el ejercicio de las facultades de ella emanada, debe sujetarse a los requisitos, limitaciones, deberes y obligaciones previos, concomitantes o posteriores, impuestos por el órgano legislativo, de manera que los recursos naturales y la biodiversidad, se conserven o al menos, no se deterioren.

Para otros como ERNESTO JAVIER PUERTAS DELLEPIANES⁷⁴, la función ecológica de la propiedad busca la prevención y mitigación de los factores que impactan de manera negativa en el bienestar y la calidad de vida de la población, así como el crecimiento de la misma y el mantenimiento del equilibrio necesario entre recursos existentes y el medio ambiente.

A pesar de que para los anteriores doctrinantes la función ecológica de la propiedad se justifica por sus limitaciones, restricciones u obligaciones, algunos otros han propuesto que el fundamento de la misma sea el desarrollo sostenible como pilar y principio internacional y expresión de la solidaridad intergeneracional⁷⁵.

72 ARTURO VALENCIA ZEA y Álvaro Ortiz Monsalve. *Derecho civil*, t. II, Derechos reales, 11.^{va} ed., Bogotá, Temis, 2007, p. 268.

73 Ídem.

74 ERNESTO JAVIER PUERTAS DELLEPIANES. "La función ecológica y social de la propiedad", en *Ambiente y Desarrollo*, vol. 5, n.º 8, junio de 2001.

75 En este sentido, autores como MACÍAS GÓMEZ al respecto han opinado "si consideramos que la función ecológica debe enmarcarse dentro del concepto de desarrollo sostenible supondría que prevalecería el derecho de uso y usufructo, derivados de la propiedad, y que la simple conservación es decir la abstención de ejercer acciones sobre la propiedad que afecten el medio ambiente, es contrario a la función social". MACÍAS GÓMEZ. "Función social y función ecológica de la propiedad, algunas consideraciones en torno al caso de Colombia", cit. GONZÁLEZ VILLA fundamenta que la existencia de la función ecológica de la propiedad no puede ser entendida como una adjetivación de su función social, sino que su incorporación en el texto constitucional es producto del desarrollo del concepto de la función social de la propiedad que a su vez coincidió históricamente (en Colombia) con las posiciones internacionales sobre protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, dentro de las cuales el constituyente quiso enmarcar, entre otros temas, el derecho económico de la propiedad. JULIO ENRIQUE GONZÁLEZ VILLA. *Derecho ambiental*

No obstante las sutiles o trascendentales diferencias entre unas y otras definiciones de la función ecológica, lo cierto es que el derecho de propiedad, en un Estado social de derecho y con fundamento en la función ecológica, impone limitaciones al propietario –titular en sus facultades de uso, goce y disposición sobre sus bienes–. De esta manera, la propiedad en tanto función social y ecológica se justifica toda vez que los bienes sean aprovechados económicamente no sólo en beneficio del propietario, sino también de la propiedad en sí, y que ese provecho se logre sin ignorar el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que so pretexto de garantizar el ejercicio de las funciones social y ecológica, se impongan cargas o limitaciones tan fuertes que desfiguren la institución de la propiedad, toda vez que las funciones mencionadas se predicen del ejercicio del derecho, al limitarlo al extremo, se deja sin vigencia el derecho mismo⁷⁶ y por ende, también las funciones objeto de análisis⁷⁷.

colombiano. Parte general, t. 1, Bogotá, Externado, 2006. Agrega GONZÁLEZ VILLA en la misma obra que su razón de ser tiene relación con no incurrir en prácticas que afecten el medio ambiente, de manera que se observen las normas ambientales, lo que garantiza así su disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras, en virtud del principio conocido como la solidaridad intergeneracional en materia ambiental. Bajo el mismo argumento, ante la inminente contradicción al interior del concepto de las funciones social y ecológica propuestas antes y compartidas por MACÍAS GÓMEZ, este autor propone la aplicación del desarrollo sostenible como solución a la normal oposición entre ambos conceptos, de manera que se atiende a situaciones reales y no a “ideales propios de repúblicas inexistentes”. MACÍAS GÓMEZ. “Función social y función ecológica de la propiedad, algunas consideraciones en torno al caso de Colombia”, cit.

76 MAURICIO RUEDA GÓMEZ. “Derecho a la igualdad y función ecológica de la propiedad, hacia una distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados de las áreas protegidas en Colombia”, en LONDOÑO TORO (ed.). *Propiedad, conflicto y medio ambiente*, cit.

77 Bajo este planteamiento, se entienden algunos cuestionamientos de la doctrina nacional acerca de los límites a la facultad de ordenamiento territorial de los municipios, para declarar predios como parques naturales, y so pretexto de la función ecológica, sacarlos del comercio. Frente a esta crítica, los ecocapitalistas neoliberales, según GONZÁLEZ VILLA, han desarrollado una línea fuerte a favor de la bondades del mercado de los derechos de dominio sobre un bien, que se traduce en la privatización del ambiente como solución a los “males ecológicos”, de forma que la responsabilidad sea la base para la protección de la propiedad, a partir de que todo perjuicio causado a esta engendra una deuda por los daños causados. GONZÁLEZ VILLA. *Derecho ambiental colombiano. Parte general*, cit.

B. La visión progresista de la jurisprudencia constitucional frente a las cargas que impone la función ecológica

Sea lo primero decir que la Corte Constitucional, más que tratar de definir el concepto de la función ecológica de la propiedad, se ha encargado de resaltar su importancia en términos de medio ambiente sano, desarrollo sostenible, interés general y bienestar comunitario⁷⁸. De suerte que en la actualidad, con ocasión a la función ecológica de la propiedad, se han justificado toda clase de límites impuestos al ejercicio de la propiedad privada, motivo por el cual se concibe a la misma como un derecho limitable por antonomasia.

El 1.º de abril de 1998, marcó un hito en la jurisprudencia constitucional por haberse tratado de una de las primeras ocasiones en las que la Corte Constitucional hizo referencia al concepto material de función ecológica de la propiedad, en términos de desarrollo sostenible, *ergo*, de las generaciones venideras:

En efecto, como ya se mostró, la Carta autoriza el dominio sobre los recursos renovables, aunque, como es obvio, debido a la función ecológica que le es inherente (C. P. art. 58), *ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones que sean necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible* (C. P. arts. 79 y 80). Además, esa misma función ecológica de la propiedad y la primacía del interés general sobre el particular en materia patrimonial (C. P. art. 58) implican que, frente a determinados recursos naturales vitales, la apropiación privada puede en determinados casos llegar a ser inconstitucional⁷⁹. (Resaltado nuestro).

Un segundo hito se marcó a través de la Sentencia C-1172 de 2004 donde la Corte se refirió a dicha función como producto de la evolución del concepto de Estado y particularizó aún más el concepto de función ecológica, al establecer que la misma representaba la manera de contrarrestar el uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra del medio ambiente, cuya protección es responsabilidad de la sociedad entera.

78 Como soporte de esto se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-536 de 1992, cit.; C-389 de 1994, C-519 de 1994, cit.; C-1172 de 2004, cit.; entre otras.

79 Sentencia C-126 de 1998, cit.

Por lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, la Corte advirtió, para lo cual resaltó la influencia y cambios que la Constitución de 1991 imprimió en nuestro estatuto civil de 1887, que la misma es la respuesta del constituyente para enfrentar el “uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera”. De acuerdo con la sentencia en comento, *la ecologización de la propiedad es producto de la evolución del concepto de Estado, de un parámetro puramente individual (liberal clásico) a un mandato que supera –inclusive– el sentido social de la misma para, en su lugar, formular como meta la preservación de las generaciones futuras, garantizando el entorno en el que podrán vivir*⁸⁰ (resaltado nuestro).

Por último, un tercer antecedente importante con relación al aspecto de la función ecológica de la propiedad ocurrió en 2006, a través de la ya citada Sentencia C-189 de ese año, donde la Corte Constitucional se pronunció frente a los atributos que se creían más genuinos de la propiedad, como ocurre con la facultad de disponer libremente del bien (p. ej., venderlo), estableciendo que podían ser restringidos con ocasión a la inherente función ecológica del derecho:

*De manera que el mismo ordenamiento jurídico que a la vez que se encuentra comprometido con el respeto a su núcleo esencial, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, lo que conduce –en últimas– a consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas en el Texto Superior*⁸¹ (resaltado nuestro).

C. Síntesis de los anteriores planteamientos

De acuerdo a lo expuesto, se puede decir que, en el derecho colombiano:

1. La caracterización de la propiedad ha llevado consigo el desarrollo de su inherente función ecológica, lo que implica el respeto y la observancia de ciertas condiciones de la cosa de manera que se garantice el derecho a un ambiente sano.

80 Sentencia C-1172 de 2004, cit.

81 Sentencia C-189 de 2006, cit.

2. La función ecológica de la propiedad es entendida como una responsabilidad del propietario de un bien en pro de garantizar el mantenimiento del equilibrio ambiental en el que se encuentra inmerso y tratar de conservarlo para las generaciones venideras.
3. La función ecológica es considerada como la primera limitante para que los propietarios puedan decidir de manera discrecional sobre la suerte de sus bienes. De manera que en ejercicio de la función ecológica, como garantía del medio ambiente, es que el propietario respeta y atiende *–per se–* los fines naturales de la cosa.

A pesar de tener definidas las anteriores premisas, es necesario en este punto entrar a analizar qué parte del derecho a la propiedad, en especial en parques naturales, es limitable en razón de la función ecológica, de manera que logremos definir también cuál es esa parte del derecho que bajo ninguna circunstancia debe ser limitada pues de incurrirse en ello, se inhibe el ejercicio del derecho mismo.

IV. CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUTOS DEL DERECHO DE DOMINIO

*Aunque la tierra y todas sus criaturas inferiores sean a todos los hombres comunes, cada hombre, tiene una "propiedad" en su misma "persona".
A ella nadie tiene derecho alguno, salvo él mismo.*

JOHN LOCKE

Se puede observar que a pesar de que el Código Civil solo hace referencia a los atributos de goce y disposición pero no explícitamente al del uso o explotación, la Corte Constitucional colombiana se refirió hace poco a la propiedad privada como aquella que "concede a su titular el poder de usar, gozar, explotar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad"⁸².

En este sentido, al referirse la Corte al derecho de propiedad, ha dispuesto que goza de seis características básicas: 1. Es un derecho pleno,

82 Sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Esta definición coincide plenamente con la consagrada en la Sentencia C-189 de 2006, cit.

en la medida en que los únicos límites a los que está sujeto el titular están determinados por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; 2. Es exclusivo, toda vez que el propietario puede negar la intromisión de un tercero en su ejercicio; 3. Es perpetuo, en cuanto dura mientras exista el bien sobre el que recae el derecho; 4. Es autónomo, en la medida de que no requiere de la existencia de otro derecho para ser ejercido; 5. Es irrevocable, al no depender de la voluntad de un tercero, sino del querer del propietario; y 6. Es un derecho real toda vez que se ejerce sobre un bien frente a una universalidad de sujetos y no solo frente a uno de ellos⁸³.

En esta medida, ha determinado que los atributos de la propiedad a usar, gozar, explotar y disponer de la cosa, se definen en principio de la siguiente manera: 1. El *ius utendi* o derecho de uso, consistente en la facultad del propietario de servirse de la cosa y de tomar provecho de los servicios que le pueda rendir; 2. El *ius fruendi* o derecho de goce, entendido como la posibilidad del dueño de recoger los productos que se deriven de su explotación; 3. El derecho de disposición, cuyo eje es el reconocimiento de las facultades jurídicas traducidas en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien⁸⁴.

Autores como FRANCISCO JOSÉ TERNERA BARRIOS, entienden que como parte de la plenitud del derecho de dominio, el propietario cuenta con las siguientes potestades: 1. Uso, que faculta al propietario a elegir el servicio que pretende dar a sí mismo; 2. Goce, al permitir al titular apropiarse así mismo de los frutos que produzca el bien; y 3. Disposición, al otorgar potestad al dueño para modificar, destruir o hacerlo susceptible de algún negocio jurídico⁸⁵.

83 En este sentido, encontramos las sentencias de la Corte Constitucional C-189 de 2006, cit.; C-133 de 25 de febrero de 2009, M. P.: JAIME ARAÚJO RENTERÍA; y C-035 de 2016, cit.; y la opinión de TERNERA BARRIOS como un derecho pleno, general, exclusivo y perpetuo, *Derechos reales*, cit. Cabe resaltar que de igual forma, en el derecho peruano, se comparan básicamente la mismas características del derecho de dominio concebidas dentro de nuestro ordenamiento, autores como CHANG LOBATÓN señalan que el mismo es un derecho real, perpetuo, exclusivo y absoluto (comprende todas sus facultades que le son inherentes, sin que se vuelva un ejercicio discrecional que no respete los parámetros de rango constitucional impuestos al mismo: ejercicio del derecho en armonía con el bien común –casi como una función social, así no se haya incluido en esos términos–, y ejercicio del derecho dentro de los límites de la ley). CHANG LOBATÓN. “De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanista, una necesaria evolución”, cit.

84 Sentencia C-133 de 2009, cit.

85 TERNERA BARRIOS. *Derechos reales*, cit. Este atributo también se ha denominado por algu-

No obstante, tal como se expuso en numerales anteriores, la propiedad concebida meramente desde la órbita del derecho privado resulta en la actualidad sesgada, por tal razón, algunos autores como SANTAELLA QUINTERO hacen referencia a realidades como la constitucionalización de la propiedad privada, las implicaciones de la construcción de un concepto de propiedad desde la Constitución y no desde el Código Civil, y la determinación del concepto constitucional de este derecho, entre otros aspectos⁸⁶.

De esta forma, se habla del carácter dual de la propiedad –como derecho y como función– que no debe ser entendido como una ponderación, sino como una armonización de intereses cuyas cargas o limitaciones no hacen parte de la esfera externa del derecho que da forma al mismo, sino que configura su contenido desde sus adentros como un mecanismo de cooperación entre el Estado y los ciudadanos⁸⁷.

Dada esa estructura dual y los sustanciales cambios que ha experimentado el derecho de dominio durante las últimas décadas, la propiedad tal como fue concebida en el artículo 669 del Código Civil, ha de ser actualizada a la luz de la Constitución de 1991, de modo que se acoja un concepto más abstracto de la misma que no se limite a definirla como un derecho real cuyos atributos por excelencia son el uso, goce y la disposición, sino que busque el reconocimiento de una facultad genérica de aprovechamiento o explotación⁸⁸.

nos autores como *abusus o ius abutendi*, que significa que “... el dueño o titular del derecho de dominio tiene la facultad de disponer de la cosa según su voluntad y conveniencia. Esta facultad o poder de disposición tiene un sentido material, en cuanto implica la posibilidad de que el propietario transforme la cosa, mediante obras o trabajos materiales sobre ella, que tiene asimismo un sentido jurídico, en cuanto implica el poder de realizar acción total en relación con su valor de uso y de cambio, o al aprovechamiento de este último mediante la constitución de gravámenes sobre ella”. ALFONSO M. BARRAGÁN. *Derechos reales*, Bogotá, Temis, 1979.

86 SANTAELLA QUINTERO. “El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de las garantías de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español”, cit.

87 Ídem.

88 Ídem. No obstante esta postura, hay quienes aducen que las restricciones a este derecho, provienen de intereses públicos o privados, siempre deberán atender a criterios muy excepcionales, de manera de que no se desnaturalice el derecho en sí mismo “Siguiendo las líneas del profesor VELILLA MORENO, ‘en nuestro ordenamiento, las limitaciones al derecho de propiedad, bien sean estas en razón del interés público, en razón del interés privado (cuando el propietario establece gravámenes a su propiedad), deben considerarse como excepcionales a la regla general y, en consecuencia, su interpretación será siem-

De tal manera, se observa que las características tradicionales del derecho de dominio han sufrido algunos cambios con ocasión a la constitucionalización del derecho de propiedad, su definición como derecho real, así como sus atributos de uso, goce y disposición, deben entenderse de acuerdo con las transformaciones sufridas por el derecho y las funciones que el mismo debe cumplir. De suerte que es frente a cada derecho de propiedad en concreto de donde deben extraerse cuáles son los atributos y las características en particular de acuerdo a las funciones sociales y ecológicas que deben ser cumplidas a través de cada uno de ellos.

V. DEL NÚCLEO ESENCIAL DE LOS DERECHOS EN GENERAL, AL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN PARQUES NATURALES

La Corte Constitucional ha reconocido el carácter de fundamental del derecho a la propiedad, se ha encargado además de definir cuáles son sus atributos particulares y los elementos que constituyen el núcleo esencial del derecho⁸⁹.

Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto hasta el momento, podemos asegurar que la propiedad ha evolucionado de un derecho absoluto e ilimitado a un derecho relativo y naturalmente limitable⁹⁰. También es claro que dicho carácter limitable del derecho faculta al legislador y a algunas autoridades de tipo administrativo a establecer restricciones

pre restrictiva". GIOVANNI J. HERRERA CARRASCAL. "La función ecológica de la propiedad y de la empresa, análisis normativo y jurisprudencial", en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO, GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ y GIOVANNI J. HERRERA CARRASCAL (eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006, pp. 96 a 130.

89 Sentencia C-595 de 18 de agosto de 1999, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

90 Al respecto cabe hacer mención a la Sentencia C-666 de 30 de agosto de 2010, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, en la que se hace referencia a lo siguiente: El artículo 58 de la Carta Política de Colombia dispone que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Esta protección, común a todo régimen constitucional que reconozca la primacía de los derechos individuales, no es absoluta. La limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten de manera exclusiva en la órbita personal del individuo sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás.

cuando el interés general así lo demande. No obstante, ello no es argumento para que el legislador, en uso de sus potestades, limite el núcleo esencial del derecho, pues precisamente es esta la mayor camisa de fuerza a la hora de regular el contenido de un determinado derecho⁹¹.

En tal sentido, también ha establecido esta jurisprudencia constitucional que las limitaciones que se impongan al derechohabiente no pueden perder de vista los principios de razonabilidad y proporcionalidad que ameritan una ponderación entre los intereses individuales y sociales⁹².

Dicho lo anterior, surgen distintas inquietudes obvias en este contexto: En primer lugar se cuestiona cuál es el contenido del núcleo esencial de un derecho. A renglón seguido surge la pregunta de cuál es el contenido del núcleo esencial del derecho de propiedad, para luego interrogarse acerca de cuál es el contenido del núcleo esencial del derecho de propiedad, en particular, en lo que a parques naturales se refiere. Aunque no se puedan desarrollar de manera integral esos cuestionamientos, en la medida en que ello escapa las pretensiones de este trabajo de investigación, resulta pertinente sentar algunas breves reflexiones frente a cada uno de los interrogantes.

A. Núcleo esencial de los derechos fundamentales

Sea lo primero mencionar frente a este interrogante, que si bien esta teoría ha sido cuestionada en el derecho colombiano, por no tener asidero en el ordenamiento positivo, la Corte ha señalado que el núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como “el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares”⁹³.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional hizo referencia a dos teorías básicas para poder determinarlo:

Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades

91 Confrontar esta postura con la Sentencia T-245 de 21 de mayo de 1997, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ.

92 Sentencia C-1172 de 2004, cit.

93 Sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es del todo necesaria para que los intereses protegibles en lo jurídico, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección⁹⁴.

Siguiendo con esta línea, años más tarde la Corte volvió a referirse al núcleo esencial en los siguientes términos:

El núcleo esencial de los derechos fundamentales ha sido entendido como el *reducto medular invulnerable que no puede ser puesto en peligro por autoridad o particular alguno*. La Corte Constitucional lo define, a su vez –siguiendo al profesor PETER HÄBERLE– como “... el ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas”⁹⁵ (resaltado nuestro).

En este mismo sentido, años después señaló:

El núcleo esencial se ha definido como el *mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas*. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel *sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental*. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección⁹⁶ (resaltado nuestro).

En resumen, la teoría del núcleo esencial, es un mecanismo para proteger la parte más sustancial de los derechos, resguardándola de cual-

94 Sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

95 Sentencia T-799 de 14 de diciembre de 1998, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA.

96 Sentencia C-756 de 30 de julio de 2008, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

quier límite o intervención, de manera que el derecho mismo, aunque restringido en otras de sus esferas, pueda aún ser ejercido y no pierda materialmente su contenido.

B. Núcleo esencial del derecho de propiedad

Expuesto en qué consiste el núcleo esencial de los derechos en general, trataremos de desarrollar el segundo interrogante relativo al núcleo esencial del derecho de propiedad en concreto.

De esta manera, se desarrollan por la jurisprudencia constitucional dos tesis al respecto: una primera de ellas toma como parámetro de referencia los atributos tradicionales del derecho de propiedad (uso goce y disposición/uso, goce y explotación), y otra, la que encuentra en el contenido económico o los intereses jurídicamente protegidos la esencia propia del derecho y, por ende, su aspecto irreductible.

Frente a la primera postura, se referencia la popular Sentencia T-245 de 1997 ya citada, en la que al referirse al núcleo esencial de la propiedad, se dispuso:

... se restrinjan o limiten en su *núcleo esencial* los atributos de la propiedad, como son el usar, *el gozar o el disponer legal y patrimonialmente de los bienes privados*, al negar la autoridad municipal competente la expedición de certificados fiscales o paz y salvos municipales indispensables para el tráfico jurídico económico de inmuebles a los peticionarios⁹⁷ (resaltado nuestro).

Incluso, un año más tarde, se mantuvo esta primera postura en los siguientes términos:

Ese núcleo irreductible de poder, garantizado por la Constitución, se refiere al nivel mínimo que pueden objetivamente tener las *facultades de goce y disposición del bien* para permitir a su titular extraer su utilidad económica en términos de *valor de uso o de valor de cambio* que, en la conciencia social, alcancen a justificar la presencia de un interés privado y a reconocer como subsistentes los rasgos que distinguen un cierto tipo de propiedad.

97 La misma posición jurisprudencial fue reiterada en las sentencias Sentencia T-554 de 5 de octubre de 1998, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ; C-204 de 21 de febrero de 2001, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO; Sentencia T-746 de 12 de julio de 2001, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA; y Sentencia C-491 de 26 de junio de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Indudablemente, aquélla y estos se esfumarían si las limitaciones y obligaciones sociales impuestas al propietario son irrazonables y coartan toda posibilidad efectiva de utilidad puramente individual del derecho⁹⁸ (resaltado nuestro).

A pesar de que en 2006 se dio un cambio rotundo en el sentido de excluir el poder dispositivo de la órbita del núcleo esencial de la propiedad, para sólo reconocer como parte del mismo a los atributos de goce, uso y explotación, a través de la Sentencia C-189 del referido año ya citada, se continuó insistiendo en que el núcleo esencial continuaba girando en torno a los atributos (aunque no todos) del derecho:

Es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, *siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado social de derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad*⁹⁹ (resaltado nuestro).

De cara a la segunda postura, se cambia el anterior paradigma y se concibe la propiedad –en su núcleo esencial– en términos del ejercicio de las potestades de contenido económico que pueda realizar el titular del derecho. De modo que en el presente grupo encontramos sentencias como la siguiente:

Se caracteriza, en cuanto derecho subjetivo, por *la decisión unilateral que ejercen sus legítimos titulares sobre el destino económico de las cosas*; es decir el núcleo esencial de este derecho, se encuentra en su *contenido económico*, pues es evidente que por las razones argumentadas por las autoridades municipales se está afectando el uso, el goce y la disposición como prerrogativas del derecho de propiedad sobre los bienes afectándose el proceso jurídico económico para transmitir patrimonialmente a terceros las cosas o para cumplir la tradición y el perfeccionamiento legal sobre los inmuebles que exigen, en cada caso concreto, tanto las normas civiles como fiscales. *La doctrina de la Corte ha entendido que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce su núcleo básico, cuando el derecho queda sometido a límites que*

98 Sentencia C-006 de 18 de enero de 1993, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

99 Sentencia C-189 de 2006, cit.

*lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su protección*¹⁰⁰ (resaltado nuestro).

En esta misma línea se encuentra:

El contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como *aquel mínimo subjetivo o espacio de libertad para que las personas puedan ejercer y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico*, no puede ser interferido por el Estado so pretexto de regular su función social y ecológica, ya que ante todo se trata de un derecho fundamental que permite el desarrollo de un ámbito de libertad personal y en este sentido debe protegerse constitucionalmente¹⁰¹ (resaltado nuestro).

En este sentido y de cara al abanico de interpretaciones y conceptualizaciones en torno al derecho de propiedad, autores como SANTAELLA QUINTERO¹⁰² han considerado este aspecto del núcleo esencial, dentro de este escenario, algo problemático:

La amplitud de los contornos del objeto de la propiedad constitucional obliga a que su reconstrucción sea efectuada desde una abstracción y una elevación conceptual tales que, si bien consiguen extender la cobertura de este derecho a confines de ordinario ajenos a este referente ius fundamental, acaban por privar a esta garantía de buena parte de su capacidad de protección. El efecto del límite que le es inherente se diluye en la indeterminación de un concepto demasiado genérico y abstracto. Su escasa densidad descriptiva supone entonces un incremento de su cobertura en términos cuantitativos, pero una correlativa merma de la misma en términos cualitativos¹⁰³.

De modo que, dadas las distintas formas que puede tomar el derecho de propiedad, según el citado autor, su núcleo fundamental no puede limitarse a una simple abstracción del concepto de dominio, sino que deberá atender al tipo de propiedad a ejercerse para poder extraer los elementos que resultan fundamentales al mismo, opinión que compartimos.

A pesar de toda la exposición anterior y con independencia de las diferencias que puedan surgir entre una u otra teoría, lo que a este punto

100 Sentencia T-245 de 1997, cit.

101 Sentencia C-1172 de 2004, cit.

102 SANTAELLA QUINTERO. "El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de las garantías de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español", cit.

103 *Ibíd.*, p. 229.

se debe destacar es que cuando se logre transgredir ese núcleo intangible en el marco del derecho de propiedad, la limitación puede conllevar en sí misma efectos expropiatorios sobre el bien objeto de dominio.

C. Núcleo esencial del derecho de propiedad en parques naturales

En atención a que, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional y la Ley 2 de 1959 ya citada, dentro de las zonas destinadas a parques naturales no sólo se encuentran comprendidos terrenos públicos sino también de propiedad privada¹⁰⁴, cuyos titulares se ven seriamente condicionados en el ejercicio de sus derechos por las limitaciones propias de estas áreas, se cree conveniente hacer un análisis tangencial del estado en el que se encuentra el núcleo esencial de los mismos, a fin de determinar si se ve o no desconocido con las restricciones impuestas.

Si consideramos en concreto en el punto de propiedad privada en parques naturales, debemos recordar que la misma se encuentra afectada de manera directa a la finalidad de interés público o social propio del Sistema de Parques Nacionales, a pesar de que el núcleo esencial de la propiedad sea uno solo, la regulación de este sistema hace que la limitación del derecho sea más agresiva.

De esta manera, cuando con ocasión de alguna afectación se vulnera el núcleo esencial del derecho de propiedad, el bien debe ser adquirido mediante compra o expropiación¹⁰⁵. No obstante, volvemos al mismo interrogante planteado con anterioridad ¿Cuál es el núcleo esencial del derecho de propiedad privada en Parques Naturales?

Antes de entrar a analizar a fondo dicho aspecto, cabe a este punto citar la Sentencia C-544 de 18 de julio de 2007¹⁰⁶ en la que se reitera la prohibición en cabeza del legislador para limitar¹⁰⁷ el derecho de dominio más allá de lo que se entiende como su núcleo esencial:

104 Sentencia C-649 de 1997, cit.

105 Sentencia C-649 de 1997, cit.

106 Sentencia C-544 de 2007, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

107 En sentencia de la Corte Constitucional C-133 de 2009, cit., se establece que “Constituyen límites a la propiedad privada, la utilidad pública o el interés social, de los cuales deriva la expropiación; así como también constituyen límites a la propiedad la extinción de dominio y la confiscación”. Al referirnos al Sistema de Parques Naturales, nos encontramos de cara a la utilidad pública o el interés social.

Si bien es cierto que la delimitación de la función social de la propiedad privada corresponde al legislador dentro de marcos razonables y proporcionados, pues si bien puede ampliar o restringir la zona de penumbra del derecho, *también lo es que no puede afectar su núcleo esencial de tal forma que deje sin sentido la protección constitucional del derecho*. En tal virtud, *el legislador puede limitar en mayor o en menor medida el espectro de protección del derecho de dominio, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, su clase y la utilización de los mismos, para hacer prevalecer intereses generales o por motivos de utilidad pública o para exigir el deber de solidaridad, pero sin que ello signifique autorización para dejar sin efectos la garantía constitucional mínima e irreductible del derecho*¹⁰⁸ (resaltado nuestro).

Debemos recordar que la Corte Constitucional a través de la precitada Sentencia C-189 de 2006, dispuso que:

La limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos.

Así mismo, se estableció en la citada sentencia que

... estas limitaciones a pesar de prohibir la enajenación de derechos que se incorporan al patrimonio de una persona a manera de derechos personales sobre los cuales se ejerce propiedad privada, no implican el desconocimiento del núcleo esencial del citado derecho, porque además de preservar sobre ellos los atributos de goce, uso y explotación, responden a la necesidad de asegurar un interés superior que goza de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado social de derecho.

De tal manera, la Corte Constitucional ha reconocido que es afín con el núcleo esencial del derecho el que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación de ciertos bienes, siempre y cuando se acredite que además de preservar un interés superior, no afectan las potestades de uso, goce y explotación, ya que estos atributos le confieren al titular la posibilidad de obtener una utilidad económica y legitiman la existencia de un interés privado sobre el bien. Lo anterior significa que, a juicio de esa Corporación, la violación al

108 Sentencia C-544 de 2007, cit.

núcleo esencial del derecho de propiedad en ese ámbito, dependerá de la intromisión en las facultades dominiales de uso, goce y explotación, de suerte que de cruzarse esta importante línea, deberá el Estado adquirir el respectivo bien mediante compra o expropiación.

Definido cuál es el núcleo esencial de la propiedad desde la perspectiva de la jurisprudencia reseñada, en atención a que con la constitucionalización de este derecho el propietario debe respetar las limitaciones impuestas por el legislador, siempre que coexista un interés superior y no se afecten los atributos mencionados, qué sucede cuando con la declaratoria de un área como parte del Sistema de Parques Nacionales, se conduce a la imposición de gravámenes que involucran restricciones en la utilización, disfrute y explotación de los bienes de propiedad particular.

Visto desde otra perspectiva, el derecho de propiedad bajo la óptica de autores como SANTAELLA, quienes consideran que el núcleo esencial está desligado a las potestades tradicionales para el ejercicio del derecho, y que por el contrario, el mismo se encuentra vinculado al reconocimiento de una facultad genérica de aprovechamiento o explotación, se cuestiona así mismo qué sucede con la explotación económica o el aprovechamiento, cuando depende solo de las actividades investigativas, educativas y recreativas que se puedan llevar a cabo en la zona.

VI. RECAPITULACIÓN:

UNA LECTURA DE LA SITUACIÓN EN CONJUNTO

Tal como se expuso en el capítulo anterior, son varias, reiterativas y frecuentes las prohibiciones a las que se enfrenta quien pretende hacer uso o ejercer algún tipo de dominio sobre un parque natural. Esto, sin hacer alusión a la camisa de fuerza que se debe respetar frente a las actividades que se pretendan desarrollar, toda vez que las mismas deben estar contempladas como actividades permitidas en la ley y el respectivo plan de manejo de cada una de las áreas.

A. Las facultades de uso, goce y explotación en parques naturales desde la perspectiva de los atributos como núcleo esencial de la propiedad

Cuando la Corte Constitucional se ha referido de manera reciente a la presente teoría, no ha tenido en cuenta el poder dispositivo como una facultad propia de la esencia del derecho, sino que se ha limitado a considerar que en el contexto de parques naturales no tiene tal connotación. De manera que para el tribunal constitucional, sólo atienden a la esencia del derecho en este escenario específico los atributos de uso, goce y explotación de los bienes de propiedad particular¹⁰⁹.

No obstante, el ejercicio del derecho de dominio en parques naturales se vuelve muy restringido por la cantidad de condicionamientos a los que se encuentra sujeto, de suerte que se cuestiona hasta qué punto pueden ser ejercidas las mencionadas facultades de uso, goce y explotación cuando existen unos gravámenes tan fuertes que limitan las actividades y los poderes del propietario, circunstancia que hace cada vez más dispar la situación de este tipo de propietarios con la de otros que no encuentran esta clase de condicionamientos en el ejercicio de su derecho.

En este orden de ideas, las actividades permitidas por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹¹⁰ se encuentran relacionadas con acciones de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultura. Como se puede apreciar en el artículo 332 del mencionado código, estas sólo implican actividades tendientes al mantenimiento del estado de los recursos naturales, estudios e investigaciones para el restablecimiento y conocimiento de los ecosistemas, la ilustración sobre el manejo y conservación de los valores existentes en la naturaleza, el entretenimiento de los visitantes de las áreas y el conocimiento de los intangibles inmersos en los parques. Sin embargo, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional, dentro de las zonas destinadas a parques naturales, no sólo se encuentran comprendidos terrenos públicos, sino también de propiedad privada¹¹¹ que se ven seriamente

109 Sentencia C-189 de 2006, cit.; Sentencia C-035 de 2016, cit.

110 Decreto 2811 de 1974, cit.

111 Sentencia C-649 de 1997, cit.

condicionados en el ejercicio de sus derechos, al encontrarse sujetos a las limitaciones propias de estas áreas.

Dentro de este contexto, sin perder de vista que el núcleo esencial de este derecho –según los lineamientos de la Corte expuestos antes– está compuesto por los atributos de uso, goce y explotación, se debate qué tanto se pueden ejercer estas potestades cuando se encuentran reducidas estrictamente a las actividades descritas por la ley y el reglamento. Si bien se había establecido de manera categórica que el núcleo esencial de un derecho correspondía al ámbito intangible o reducto medular invulnerable de cualquier tipo de intervención externa¹¹², en virtud de esta teoría, las potestades centrales mencionadas sufren limitantes materiales que restringen en forma considerable el núcleo esencial del derecho, puede considerarse que en esta virtud el derecho se hace irrealizable¹¹³.

De otro lado, recordemos que tal como estableció la Corte Constitucional en 2004: “... las limitaciones que se impongan al derechohabiente, no pueden perder de vista los principios de razonabilidad y proporcionalidad que ameritan una ponderación entre los intereses individuales y sociales”¹¹⁴.

B. El aprovechamiento en parques naturales desde la óptica del contenido económico

Ahora bien, a partir de la base de la teoría de la explotación o del contenido económico del derecho, se exponía que autores como SANTAELLA entienden el núcleo esencial del derecho de propiedad en términos del reconocimiento de una genérica facultad de aprovechamiento o explotación, opinión que comparte CARLOS MAURICIO LÓPEZ CÁRDENAS al

112 Frente a este punto se citaron las sentencias T-426 de 1992, cit.; y T-799 de 1998, cit., proferidas por la Corte Constitucional.

113 A este respecto, resulta interesante, observar cómo incluso el artículo 33 del Decreto 2372 de 2010, cit., en el marco del enunciado de “función social y ecológica de la propiedad y limitación al uso”, dispuso que en tratándose de áreas protegidas públicas, su reserva, delimitación, alinderación y manejo, implicaban una restricción al uso de los predios (públicos o privados) sobre los cuales recaía. A renglón seguido, el artículo menciona que esta afectación conlleva la imposición de ciertas restricciones al ejercicio del derecho de propiedad o la imposición de obligaciones de hacer o no hacer lo que refuerza el enunciado referenciado.

114 Sentencia C-1172 de 2004, cit.

considerar que, en el evento en que se imponga una limitación que no sea temporal sobre algunos atributos, debe permitirse la obtención de alguna utilidad económica que justifique un interés personal sobre la propiedad¹¹⁵.

De suerte que, tal como se explicaba en el numeral anterior, el régimen de protección de los parques naturales resulta tan fuerte para quienes hacen uso del mismo y en especial para su propietario, que solo pueden realizar allí las actividades que se encuentren expresamente descritas como permitidas, de manera que se llega al mismo punto anterior: qué tipo de contenido económico sustenta el derecho cuando se debe ceñir de manera exclusiva a actividades investigativas, educativas, culturales, de conservación, de recuperación y control y eco-recreativas.

Así mismo, se cuestiona qué tanto se puede predicar del contenido económico o del aprovechamiento del derecho, cuando con independencia de la teoría de los atributos del derecho de propiedad (antes mencionada), la disposición del bien como manifestación primigenia de la esencia económica del derecho se ve anulada por las prohibiciones del artículo 13 de la Ley 2 de 1959 ya citada, y las señaladas en el artículo 63 Superior (ambos expuestos con anterioridad) en los eventos en los que el dominio privado recae sobre áreas declaradas como parques naturales, de forma que no se puede vender a alguien distinto que al Estado mismo.

Tal como refieren autores como RUEDA GÓMEZ, en estos escenarios resulta complejo definir con exactitud el régimen de uso y las posibilidades de aprovechamiento económico sobre el bien, de modo que si bien existe total facultad para declarar este tipo de áreas sobre terrenos de propiedad particular, se ha llegado a pensar que la categoría de protección sea incompatible con cualquier tipo de explotación económica, toda vez que frente a las mismos sólo está permitido el desarrollo de actividades restrictivas¹¹⁶.

115 CARLOS MAURICIO LÓPEZ CÁRDENAS. "Parques nacionales naturales ¿Es legítimo restringir intemporalmente la enajenación de bienes inmuebles privados?", en SÁENZ QUITIAN, GÓMEZ REY y RODRÍGUEZ (eds.). *Conflictos entre propiedad, comercio y ambiente*, cit.

116 RUEDA GÓMEZ. "Derecho a la igualdad y función ecológica de la propiedad, hacia una distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados de las áreas protegidas en Colombia", cit.

C. Síntesis

No obstante, sea una u otra teoría la que se tome como base para determinar el núcleo del derecho, se comparte la opinión de aquellos que consideran que el derecho de propiedad en estos escenarios es irrealizable de la forma en la que se encuentra concebido, y que como consecuencia, el Estado tiene el deber de adquirir el bien con un límite temporal a través de los mecanismos constitucionales y legales que operan al respecto.

Ahora bien, expuesto lo anterior, a partir de la base de las particularidades del derecho de propiedad, se explorará este tema en los siguientes aspectos: 1. Si el derecho de propiedad en parques naturales, tal y como está concebido, permite que en la actualidad sea posible hablar de un derecho de “propiedad” sobre estas áreas; 2. Si por el contrario, la idea que se tiene sobre el derecho de propiedad no es compatible con la forma en la que se estructura el dominio en estas zonas, de suerte que los atributos que conforman esta figura (tal y como está planteada) se confundan con los otros derechos reales, toda vez que no existe una diferenciación efectiva entre unos y otros derechos; 3. O si las transformaciones del derecho que se encuentran sujetas al régimen legal y constitucional vigente, constituyen un derecho de propiedad *sui generis*.

Una vez se logre concluir lo anterior¹¹⁷, se analizará la obligación del Estado de adquirir el inmueble a través de los mecanismos de expropiación o compra. Así mismo, se analizarán las consecuentes implica-

117 Al respecto cabe la siguiente cita, que aunque circunscrita a las reservas forestales protectoras, se puede ajustar en sus generalidades con la situación en parques naturales: “El escaso marco regulatorio –contenido en los artículos 202 a 210 del Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974 [cit.]), y la ausencia de un desarrollo reglamentario, impiden definir con precisión el régimen de uso, las posibilidades de aprovechamiento económico de los terrenos afectados y los mecanismos de gestión del Estado para asegurar el efecto protector frente a la existencia de derechos reales debidamente constituidos sobre un área declarada como reserva forestal protectora. Aunque las mismas disposiciones del Decreto 2811 prevén la posibilidad que las reservas forestales se declaren en terrenos de propiedad privada, se ha llegado a interpretar que esta categoría de protección es incompatible con cualquier forma de explotación económica y que las áreas declaradas solo pueden destinarse a la conservación del bosque, permitiendo únicamente la obtención de frutos secundarios del mismo, lo que equivale a negar los atributos de uso, goce y disposición del derecho a la propiedad. RUEDA Gómez. “Derecho a la igualdad y función ecológica de la propiedad, hacia una distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados de las áreas protegidas en Colombia”, cit.

ciones para el propietario frente a esta situación, toda vez que hoy no existen límites temporales para que el Estado lleve a cabo una u otra actividad (expropiación o compra del bien), lo que agrava aún más la situación para los derechohabientes.

Resueltos los anteriores puntos, se estudiará si la situación en contexto puede ser considerada como una ruptura al principio de legalidad o prohibición, incluso, al mismo principio de igualdad ante las cargas públicas, si se tiene en cuenta que, tal como fue expuesto, los particulares pueden realizar todo aquello que no les está expresamente prohibido, salvo cuando el particular es propietario de un área que pertenece al Sistema del Parques Naturales.

CAPÍTULO TERCERO
POSIBLES CONSECUENCIAS Y RETOS DE LAS
PARTICULARIDADES DEL DERECHO A LA
PROPIEDAD PRIVADA EN PARQUES NATURALES

I. LA SINGULAR NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN PARQUES NATURALES COLOMBIANOS

Como se verá a continuación, cuando el derecho de dominio es ejercido en terrenos que conforman el Sistema de Parques Naturales adquiere unas condiciones y características propias que lo diferencian de otras formas de dominio, pero que a su vez, lo hacen asemejarse a otros derechos reales diferentes de la propiedad misma.

A. Particularidades del derecho de propiedad en parques naturales

Realizada en el capítulo anterior una breve mención con relación a los atributos y características del derecho de propiedad, se aprecia que en la actualidad el mismo se constituye como un derecho naturalmente limitable de acuerdo a distintos factores de orden sobre todo ecológico y social. De acuerdo a esto, se manifestó que tanto la jurisprudencia constitucional como la doctrina han puesto sus esfuerzos en delimitar el núcleo esencial del derecho de manera que se intervenga tan solo la esfera del mismo, que no se encuentre comprometida en su parte cardinal.

De esta manera, resulta evidente que el ejercicio del derecho de dominio en bienes que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales ha sufrido múltiples transformaciones en sus atributos, en sus mínimos para ser ejercido, en sus puntos de contacto con otros derechos reales. Esta cuestión será expuesta en este aparte, no sin antes ha-

cer mención a unos conceptos próximos a este aspecto, que a pesar de encontrarse interrelacionados entre sí, no tienen el mismo significado.

1. Diferencias y puntos de contacto entre el poder dispositivo/alienable y la mera venta de tierras a que se refiere el artículo 13 de la Ley 2 de 1959

Surge con frecuencia la discusión de si la prohibición constitucional del artículo 63 frente a la alienabilidad de los parques naturales se refiere solo a la venta de tierras incorporada en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, o si por el contrario, hace referencia a poderes distintos y, por ende, la disposición constitucional comprende un criterio más amplio de restricción frente al ejercicio mismo del derecho.

Al respecto, debemos empezar por manifestar que la Corte Constitucional desde hace más de dos décadas ha definido la inalienabilidad como una prohibición a la facultad de negociación que recae sobre un determinado bien, de manera que se impide que los mismos sean susceptibles de venta, donación, permuta o cualesquier otro negocio traslativo de dominio¹¹⁸.

En 2011, la Corte en otra sentencia con ocasión a los bienes de uso público, hizo de nuevo referencia a que la inalienabilidad correspondía a la imposibilidad de negociación por encontrarse el bien por fuera de la órbita del comercio¹¹⁹.

De otro lado, haciendo honor al artículo 27 del Código Civil y en el entendido que las palabras deben ser interpretadas de acuerdo a su sentido natural y obvio, acudimos al diccionario de la Real Academia Española, para así comprender semánticamente lo que se define por “disposición”: “5. Intr. Der. Ejercitar en algo facultades de dominio, enajenarlo o gravarlo, en vez de atenerse a la posesión y disfrute. Testar acerca de ello”¹²⁰.

118 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-572 9 de diciembre de 1994, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

119 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-575 de 25 de julio de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

120 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., Madrid, RAE, 2014, sv. “disponer”.

A partir de lo anterior, se observa que al “disponer” el propietario de un bien, lo que decide jurídicamente, es acerca de su suerte como objeto de derechos y obligaciones, lo que implica ejercer la facultad de hacer el bien susceptible de negocios jurídicos. No obstante, al trasladar en forma definitiva el bien de una esfera patrimonial a otra, los derechos sobre el mismo, pero en especial sus obligaciones –de acuerdo con la naturaleza de cada bien– se mantienen, sin importar quién ostente el derecho de dominio sobre el mismo.

De acuerdo a lo expuesto antes, si tenemos en cuenta que la facultad de disposición del bien hace parte de uno de los atributos por excelencia del derecho de dominio, pero además coincide en su significado con la posibilidad que tiene el propietario de poder celebrar negocios jurídicos sobre el bien, *disponer* y *alienar*, son en cierto sentido, lo mismo.

Por otro lado, tenemos la facultad de venta de tierras que se refleja como una prohibición en el marco de los parques naturales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2 de 1959. No obstante, a continuación se analizará si la mencionada prohibición coincide con la contenida en el artículo 63 constitucional.

El artículo 1849 del Código Civil, define la compraventa como: “Un contrato en el que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y esta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio”.

De esta suerte, si bien la facultad de disposición puede materializarse a través de la figura de la compraventa, toda vez que esta se encuentra dentro del catálogo de negocios jurídicos de los que puede hacer uso el propietario, y en retrospectiva, la compraventa implica el ejercicio de la potestad de disponer con libertad del bien, la disposición puede verse realizada a través de otros negocios jurídicos, distintos a la compraventa, tales como la permuta o la donación. De modo que, no obstante ambas figuras tienen una afinidad y cercanía fuerte, aunque la compraventa siempre lleve implícita la potestad de disposición, no toda disposición se materializa a través de la compraventa, sino que contempla un espectro más amplio de negocios jurídicos de los que se puede hacer uso en su llamamiento.

Lo anterior, aunado a que la norma constitucional es norma posterior y, sobre todo, a que se trata de una norma de mayor jerarquía¹²¹, significa que a la fecha los parques naturales, no sólo se encuentran sujetos a la prohibición de venta de tierras consagrada por la Ley 2 de 1959, sino que también a la condición de inalienabilidad dispuesta por el artículo 63 de la Constitución Política colombiana, situación que restringe por completo la tradicional facultad de disposición de los propietarios.

2. Diferencias entre venta y sustracción de áreas

Establecida la anterior comparación y obtenida la conclusión de que a la fecha los parques naturales son inalienables en los términos del artículo 63 de la Constitución, vale la pena adentrarnos en forma breve en la diferenciación que existe entre la imposibilidad de disposición de terrenos comprendidos dentro de las zonas declaradas como parques naturales y la prohibición de extraer este tipo de áreas.

Nos permitimos traer a colación la Sentencia C-649 de 1997 ya citada, proferida por la Corte Constitucional colombiana, en la que se expone cómo debe interpretarse la disposición contenida en el artículo 63 constitucional:

La protección que el artículo 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 este.

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. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. En tal virtud, entiende la

121 Artículos 2.º, 6.º y 9.º de la Ley 153 de 24 de agosto de 1887, *Diario Oficial*, n.º 7.151, de 28 de agosto de 1887.

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 artículo 63 debe entenderse, en armonía con los artículos 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. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

De manera que, en los términos de la sentencia mencionada, cuando se hace mención a que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no se pretende algo distinto que proteger la integridad e identidad de las áreas naturales como tales, de manera que ni el legislador, ni la administración puedan deshacer la condición de protección que ostentan, ni descategorizarlas como parques naturales, toda vez que esa es la garantía de otros derechos como el medio ambiente sano o el desarrollo sostenible. Esto quiere decir que la disposición constitucional –según la sentencia antes citada– no busca en realidad que los bienes incluidos en los parques naturales no se puedan enajenar o embargar, sino que su objetivo material es que no se puedan sustraer.

No obstante, no se comparte la postura de la Corte Constitucional en dicha sentencia, porque tal como ocurre con los conceptos de disposición y venta, que se encuentran interconectados pero que no significan lo mismo (sino que el uno hace parte del otro), lo mismo ocurre con las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de cara a la imposibilidad de sustraer áreas.

Para explicar lo antes anotado, nos remitimos al concepto de sustracción, entendido como un mecanismo legal para –permítase la expresión– “levantar” o suprimir la condición de *protegida* del área y dejarla en el estado jurídico anterior a la declaratoria. De manera que, si bien este instrumento funge como transformador de la condición del área, además de ser un elemento que sirve para retirar la protección y regulación que acompaña al terreno declarado como área protegida, ello no equivale precisamente a un atributo del derecho de dominio, como si lo representan las facultades de disposición o enajenación. Es decir, con la sustracción de un área protegida se eliminan las limitaciones y restricciones con las que cuenta cada área, de acuerdo a sus objetivos y finalidades, entre ellas, las mencionadas en el artículo 63 constitucional.

No obstante, si bien es necesario que el área cuente con el estatus de parque natural para que operen las restricciones que contempla el artículo 63 constitucional, ello no quiere decir que las limitaciones del mencionado artículo impliquen estrictamente la imposibilidad de sustraer un parque natural, por lo que se considera que la Corte confundió dos conceptos distintos como equivalentes. De forma que, aunque una es requisito necesario para poder llegar a la otra, no quiere decir que el constituyente al prohibir la enajenación, embargo o prescripción de los parques naturales, haya pretendido solo impedir su sustracción, pues tal como se expuso antes, ambos conceptos atienden a criterios diferentes.

3. Las mutaciones del derecho de propiedad en parques naturales¹²²

Hasta el momento se ha apreciado que el derecho de propiedad, como consecuencia de principios como la prevalencia del interés general, las funciones social y ecológica y la connotación de conceptos como la utilidad pública, hoy en día no es el mismo. Su núcleo esencial, atributos, limitaciones y los condicionamientos para que pueda practicarse, han cambiado en las últimas décadas atendiendo a la evolución social, jurídica y ecológica del derecho.

En efecto, se ha visto cómo al ejercerse este tipo de derecho sobre terrenos declarados como parques naturales, el mismo ha evidenciado varios cambios sustanciales como los siguientes:

En sus atributos: Las facultades tradicionales del derecho han cedido a otros intereses, mientras que para el propietario eran medulares los atributos de uso, goce, disposición y explotación de los bienes con las mínimas restricciones posibles, para el propietario de zonas comprendidas dentro de parques naturales, es ordinario que algunos de estos atributos no sean tan nucleares y deban ceder con facilidad ante intereses sociales y ambientales.

122 Autores como SANTAELLA QUINTERO han hablado de la “transformación del derecho de propiedad” dentro de los antecedentes a la proclamación constitucional de la función social del derecho de propiedad, en concreto, de cara a las críticas que sufrió el sistema individualista en dicho momento. “El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de las garantías de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español”, cit.

En sus mínimos: A diferencia de lo que ocurre con la propiedad sobre bienes distintos a los parques naturales o a los que gozan de algún tipo de protección similar, la fuerte influencia de la función ecológica ha conllevado a que la existencia de unos mínimos para ejercer el derecho de dominio sean en este ámbito menores, debido a los múltiples condicionamientos que se deben respetar y observar al ejercer el derecho. De manera que las limitaciones no se reflejan en este contexto como una excepción a la regla general, sino en ocasiones como la regla general en sí misma.

En su similitud con otros derechos reales: Los condicionamientos que sufre el propietario de bienes ubicados en áreas declaradas como parques naturales son tan particulares, que desde cierta óptica pueden en su materialidad tener puntos de contacto con otros derechos reales, incluso cuando en su configuración sean concebidos aún como formas de dominio.

Estas circunstancias denotan que el mencionado derecho a la fecha ha sufrido alteraciones importantes dado que en su específica dimensión actual, el titular del derecho debe someterse a fuertes limitaciones de manera que se protejan otros valores constitucionales como la garantía del medio ambiente sano o el mismo desarrollo sostenible.

De esta forma y con todas estas transformaciones que ha sufrido el derecho de dominio en este contexto, se ha cuestionado también si este en su forma actual, aún puede seguir siendo denominado como una forma de propiedad, si guarda mayor relación con algún otro derecho real, o si atiende a una nueva figura jurídica que todavía no ha tenido cabida dentro del ordenamiento.

*B. Afinidad entre el concepto de propiedad en parques naturales y los derechos reales.
¿Nueva forma de derecho sui generis?*

De lo hasta aquí expuesto, es decir, las limitaciones, condiciones, restricciones y particularidades del dominio ejercido en áreas declaradas como parques naturales, surgen dudas, primero frente a la compatibilidad entre esta forma de propiedad y la propiedad que por lo general se ejerce frente a otros bienes, y segundo, frente a su concordancia con otros derechos reales.

1. Correspondencia entre la propiedad en general y la propiedad en parques naturales

Los condicionamientos tan particulares ya expuestos a los que se encuentra sometido el derecho de propiedad cuando es ejercido en áreas declaradas como parques naturales, han dejado preguntas frente a la existencia material de un derecho de dominio sobre los mencionados inmuebles. Esto atiende a que de manera tangencial no parecen muy afines los conceptos de propiedad en general y propiedad en parques, debido a sus sendas diferencias sustanciales. El ejercicio del derecho de dominio en la órbita de los parques naturales no es similar al que se ejercería sobre otro bien cualquiera, motivo por el cual dedicaremos algunas líneas a tratar de descubrir si el mismo puede seguir enmarcado dentro del derecho de propiedad en general o no.

Tal como se presentó antes, el ejercicio del derecho de dominio en parques naturales implica unos atributos distintos a los del derecho de propiedad en general, pues mientras que este último otorga al titular las facultades de uso, goce, disposición y explotación, el primero de ellos permite a su titular ejercer todos menos el de disposición. Así mismo, tal como se ha insistido, también hay una diferencia radical en cuanto a sus limitaciones, pues mientras que el propietario de bienes no ubicados en parques naturales puede ejercer su derecho de dominio siempre que no contraríe la ley o el derecho ajeno, el propietario de bienes comprendidos dentro de las áreas de parques debe sujetarse en forma estricta a la habilitación de actividades contemplada por la ley y el reglamento.

De acuerdo a estas situaciones específicas, se puede apreciar que el derecho de propiedad en este escenario de parques naturales tiene unas aristas que lo identifican y particularizan respecto de las otras formas de dominio.

2. Posible desfiguración del derecho de propiedad en el derecho de usufructo

El derecho de usufructo, en los términos del artículo 823 del Código Civil, a diferencia del derecho de dominio, implica sólo la facultad de gozar de una cosa, sin poder disponer de ella. En palabras de FERNANDO HINESTROSA FORERO: “El usufructo es un derecho real en cosa ajena,

mediante el cual su titular puede usarla y hacer suyos los frutos, dejando a salvo la sustancia de la cosa (sin destruirla o dañarla)”¹²³.

Más adelante agrega el mismo autor:

Cualesquiera cosas pueden ser objeto de usufructo; el contenido del usufructo: permite el uso y apropiación de los frutos que se hace por percepción (*supra* §§ 18-27); no obstante el carácter altamente personal del derecho, el usufructuario puede dar la cosa en arrendamiento, pero sin transferir el derecho mismo (art. 352 C. C.)¹²⁴.

Si se analiza la esencia del derecho real de usufructo, dejando de lado que se trata de un derecho que se predica de una cosa ajena, comprende el ejercicio de los atributos de uso, goce y explotación sobre un bien, sin alterar la sustancia de la cosa. Esto, conectado con la exposición realizada en el capítulo anterior, en principio coincide con las facultades de las que goza el propietario de bienes ubicados en zonas declaradas como parques naturales, pues allí sólo está permitido hacer lo que contempla la ley y el reglamento, al impedir que se realicen alteraciones sustanciales: a diferencia de lo que ocurre por lo general con otras formas de propiedad, esta resulta inenajenable si se trata de disponer del derecho a una persona distinta del mismo Estado.

De manera que, bajo estos lineamientos, es admisible la posibilidad de reconocer que la propiedad ejercida sobre parques naturales, muy a pesar de ser contemplada como un tipo de dominio, tenga características elementales muy similares a las del derecho de usufructo.

No obstante, aun cuando el argumento anterior se considere un exabrupto, además permanece el interrogante que no ha sido resuelto por la legislación civil, consistente en determinar que, si bien en el marco del mencionado artículo 669 del Código Civil, la propiedad separada del goce se conoce como nuda propiedad, cómo se debe entender la propiedad separada de la disposición.

123 FERNANDO HINESTROSA FORERO. *Apuntes de derecho romano –Bienes–*, Bogotá, Externado, 2005, p. 83.

124 Ídem.

3. Correspondencia entre la propiedad en parques naturales y otros derechos reales

Los derechos reales en los términos del citado artículo 665 del Código Civil, son entendidos como aquellos que se tienen sobre una cosa y frente a una generalidad de personas o, en palabras de HINESTROSA FORERO, como el derecho “oponible a quienquiera que sea, la cosa es rescatable de las manos en que se encuentre”¹²⁵.

Los derechos reales, según señala el mencionado código, son: el dominio, la herencia, el usufructo, el uso o habitación, las servidumbres, la prenda y la hipoteca. Sin embargo, toda vez que el derecho de dominio ha sido analizado a lo largo del presente trabajo y el usufructo también fue objeto de estudio con anterioridad, solo resta analizar el contenido y la compatibilidad de los demás derechos reales de cara a la propiedad en parques naturales.

Dicho lo anterior, procedemos a analizar si el dominio ejercido en parques puede ser asemejable o encuadrable en alguno de los otros derechos reales mencionados con anterioridad.

Así las cosas, el derecho real de uso es entendido como aquel que se ejerce sobre una cosa ajena para darle un empleo, pero sin la posibilidad de percibir sus frutos. En cierta manera, ha sido entendido como un derecho de usufructo restringido.

En este mismo sentido, el derecho de habitación es entendido como la utilidad de morar en los espacios restantes de una casa y sus reglas son las mismas del derecho de uso¹²⁶.

La servidumbre por su parte, es comprendida en los términos del artículo 879 del Código Civil como un gravamen o limitación que recae sobre un predio a favor o utilidad de otro predio de diferente dueño, de manera que el propietario del predio dominante agrega a su dominio la ventaja otorgada por el predio sirviente, mientras que el propietario de este último predio está limitado en su dominio a lo que impone la servidumbre¹²⁷.

La prenda y la hipoteca constituyen derechos reales sobre un bien ajeno, cuya función es servir de garantía de cumplimiento de alguna

125 HINESTROSA FORERO. *Apuntes de derecho romano –Bienes–*, Bogotá, cit., p. 76.

126 Ídem.

127 Ídem.

obligación. La primera de ellas recae sobre bienes muebles, mientras que la segunda recae sobre inmuebles. La prenda, permite al titular disponer de la cosa o tomarla a su favor, mientras que en la hipoteca el bien permanece en poder del deudor y solo da al acreedor el derecho a perseguirlo en el evento de mora en el cumplimiento de la obligación personal de la que accede¹²⁸.

Por otra parte, tal como se aprecia, el derecho de propiedad en parques naturales puede ser entendido como aquel derecho real que recae sobre un bien inmueble propio que ha sido declarado como parque natural, cuyos atributos consisten en usar, gozar y explotar el bien, y se limita en forma exclusiva a las actividades de investigación, control, educativas, recreativas, de conservación y cultura, sin que con ellas se pierda una facultad genérica de aprovechamiento económico del derecho.

De esta forma, dadas las anteriores definiciones, al tratar de encuadrar la figura jurídica de dominio en parques naturales dentro del marco de alguno de los derechos reales descritos, se observa que, a pesar de estar comprendida dentro del criterio general de derechos reales, 1. No es un derecho real que se ejerza sobre cosa ajena, lo que lo diferencia de todos los derechos expuestos antes; 2. Su existencia no implica un límite o gravamen para una persona distinta que para sí misma; y 3. Permite que su titular se haga a los frutos de la cosa, excluyendo en este sentido su afinidad con el derecho de uso o habitación y con los de prenda e hipoteca.

Así las cosas, no obstante esta clase de dominio guarda una afinidad cercana con los conceptos de dominio en general y usufructo, no existe una compatibilidad exacta en relación con ellos, sino que viene a constituir una categoría diferente y *sui generis* de derecho.

4. ¿Nueva forma *sui generis* de derecho?

De suerte que realizado el anterior análisis, se concluye que el derecho de propiedad en parques debe ser considerado como un derecho real, cuyas particularidades generan unas condiciones especiales para su titular y cuyas características y atributos no coinciden del todo con las demás categorías de derechos dispuestas por el ordenamiento. Ahora,

128 HINESTROSA FORERO. *Apuntes de derecho romano -Bienes-*, Bogotá, cit., p. 76..

el interrogante que surge a renglón seguido es, si en este mismo ejercicio académico quisiéramos conocer las consecuencias que tendría o tiene el mantener el derecho de propiedad en parques naturales tal y como se encuentra consagrado en la ley hoy, tendríamos que empezar a hablar en la segunda parte de este capítulo de una posible situación o ruptura al principio de legalidad y un quebrantamiento al principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

II. CONSECUENCIAS Y RETOS

Hasta este punto se ha estudiado en qué consiste el núcleo esencial del derecho de dominio, cuáles son sus singularidades al ejercerse sobre parques naturales y qué puntos de contacto tiene con otros derechos reales. Con base en esto, se finalizará la exposición del presente capítulo con el análisis de las posibles consecuencias que la situación acarrea y la enunciación de ciertos retos que implican para la ciencia del derecho.

A. Posible situación de ruptura al principio de legalidad o prohibición

No obstante el análisis realizado, lo cierto es que en la actualidad la propiedad en Parques es concebida jurídicamente como parte del derecho de propiedad en general y no como un derecho independiente, lo que implica que para los propietarios de estas áreas existen –tal como se ha expuesto– unas condiciones restrictivas que limitan su derecho de manera radical. Tal como se había anunciado antes, esto significa que toda vez que los propietarios de estas zonas, no sólo se encuentran vinculados por las disposiciones prohibitivas, sino sobre todo por aquellas que los habilitan a actuar de una determinada manera, se ha llegado a considerar que este tipo de dominio en parques constituye una materialización del principio de prohibición en su modalidad positiva, ya que estos sujetos no sólo se encuentran obligados a observar lo que les está restringido hacer, sino que en su actuar deben sujetarse a lo que les está permitido en forma expresa.

Recordemos que Colombia está definida desde su Constitución como un Estado social de derecho (art. 1.º, C. P.) al que le corresponden como fines esenciales, entre otros, garantizar la efectividad de los

principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, cuyas autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (art. 2.º, C. P.). De manera que cuando hablamos de esta condición jurídica del Estado colombiano, partimos de la base de que se encuentra garantizado el ejercicio de ciertas libertades a los ciudadanos, por lo tanto, su posición ante el ordenamiento jurídico tiene una protección especial. Dentro de esta filosofía se empieza a estudiar el principio de legalidad como el paradigma para que los individuos se sujeten al cumplimiento de la ley, que con base en esas libertades que se reputan propias de su existencia, puedan realizar todas aquellas actividades que la Constitución o la ley no declaren de manera clara como prohibidas, bajo la máxima de que “todo lo que no esté prohibido, se reputa permitido” o principio de prohibición en su vinculación negativa.

En atención a esta misma lógica en la que las libertades son propias de los ciudadanos, pero en la que los servidores públicos deben sujetarse a las competencias y facultades conferidas por el ordenamiento jurídico, se aplica la máxima contraria: “lo que no está expresamente permitido se reputa prohibido” o principio de prohibición en su vinculación positiva.

Según algunos doctrinantes, esta diferenciación atiende a múltiples razones, entre las que se encuentran: 1. La administración pública existe en virtud de la Constitución y la ley, mientras que el individuo existe por sí mismo sin necesidad de ley alguna que lo cree, lo que determina que la primera opere bajo el imperio de la ley y la otra en el margen de la misma; 2. La administración funciona bajo la forma de un instrumento organizativo de poder encaminado a la materialización de ciertas finalidades, mientras que los ciudadanos actúan como sujetos del derecho mismo¹²⁹.

A pesar de lo anterior, tal como se mencionaba al principio, en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad privada en terrenos declarados como parques naturales se refiere, existe un listado de facultades a las que el propietario se debe sujetar, lo que a la postre se traduce en que “lo que no está expresamente permitido, para ellos se reputa prohibido”. Sin embargo, esta circunstancia rompe el principio de prohibición

129 TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO. “El principio de legalidad en la actuación de las administraciones públicas”, Madrid, Universidad Carlos III, 2017.

en el sentido de que a pesar de que las cargas que debe asumir este propietario en razón de las funciones sociales y ecológicas pueden desbalancear su situación frente al resto de sujetos, ello no es justificación para dar a su condición un tratamiento equivalente al de los servidores públicos, ya que en virtud de las razones aducidas con anterioridad, el derechohabiente –con ocasión de su dominio–, no pierde su condición de particular, por ende, no puede ni debe estar sujeto a unas facultades habilitantes, como las que orientan las actuaciones de la administración pública.

Por lo antes aducido, se insiste, al limitar las acciones de este tipo de propietarios a las que establece la ley o el reglamento, se le les da el tratamiento de servidores públicos, lo que a las luces del ordenamiento jurídico implica una ruptura al principio de legalidad o prohibición.

B. Condición del propietario de terrenos declarados como parques naturales frente al principio de igualdad ante las cargas públicas

Ha manifestado la Corte Constitucional que a partir de la premisa contenida en el artículo 13 de la Carta Superior, en la que se consagra la igualdad como derecho y como principio (cuestión que se traduce, entre otras cosas, que en todas las personas deben recibir el mismo trato y protección por parte de las autoridades y la ley), surge el principio de igualdad ante las cargas públicas como una reacción del derecho ante los eventos en los que aun frente al actuar lícito y legítimo de la administración pública, se ejecuta una acción que busca satisfacer el interés general de la comunidad, pero que a su vez ocasiona un perjuicio concreto a una persona o grupo¹³⁰.

Es claro que la antijuridicidad del daño no se reputa de la licitud de la actuación administrativa o por que la conducta no se ajusta a derecho, sino porque genera un perjuicio cuyo titular no tiene el deber jurídico de soportar.

Esta teoría del principio de igualdad o equilibrio ante las cargas públicas fue concebida en Francia, en donde para estructurar la respon-

130 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-038 de 1.º de febrero de 2006, M. P.: HUMBERTO A. SIERRA PORTO.

sabilidad del Estado legislador se partió de la base de los siguientes elementos: 1. Una carga anormal y especial creada por la ley, que quiebra el principio de igualdad ante las cargas públicas; 2. Una falta de exclusión dentro del cuerpo de la ley de la potencial indemnización a los afectados; y 3. Una materialización del interés general a través de la ley¹³¹.

De esta forma, el Consejo de Estado mencionó:

En síntesis, puede afirmarse que el título de imputación jurídica sobre el cual se edifica el juicio de responsabilidad para el Estado, lo constituye el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), que causa daño antijurídico, respecto del cual, el administrado no está en el deber de soportar, pues la carga pública debe ser colectiva, no debe correr a cargo de una persona en particular. De ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la C. P.¹³².

De acuerdo a los anteriores planteamientos, se aprecia cómo las limitaciones que sufre el propietario de un bien ubicado en parques naturales, a pesar de ser legítimas y que tengan como fin la materialización del interés general, causan un daño antijurídico al titular y generan una situación de desigualdad frente a los demás propietarios de otros bienes.

Esto, a partir de la base de que las restricciones impuestas por la ley se encuentran fundamentadas sobre todo en la función ecológica de la propiedad (en cumplimiento del mandato constitucional), y tienen dentro de su planteamiento la inmersión de principios y disposiciones contenidas en instrumentos internacionales que resultan de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano, evidencia que las limitaciones cuentan con un fundamento, desde el punto de vista deontológico, válido y suficiente para que las mismas no sean contrarias a derecho, sino que aparezcan la protección al medio ambiente sano, como bien colectivo y de interés general.

131 LUIS FELIPE BOTERO ARISTIZÁBAL. *La responsabilidad patrimonial del legislador*, Bogotá, Legis, 2007.

132 CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia de 25 de agosto de 1998, IJ-001.

No obstante, lo anterior no es argumento suficiente para desconocer que, aunque se trate de un actuar lícito de la administración, esta situación irroga un perjuicio a un grupo de individuos que no tienen jurídicamente el deber de soportar de manera exclusiva una situación que genera un beneficio para toda la comunidad, lo que a la postre debe implicar una necesaria indemnización, de manera que se equilibren de nuevo las cargas públicas a todos los ciudadanos¹³³.

C. Expropiación por vías de hecho

Tal como hemos indicado, es jurídicamente admisible la imposición de límites que condicionen el ejercicio del derecho a la propiedad privada, pero es necesario que en la afectación se atienda a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que implican la ponderación de los distintos intereses, ya que cuando se logre transgredir ese núcleo del derecho de propiedad, la restricción *per se* puede contener efectos expropiatorios sobre el determinado bien.

Esto se traduce en que en el momento de declarar un área como parque natural, sin respetar los mencionados principios, la administración deberá responder patrimonialmente. Lo que a la postre significa que toda intervención por parte del Estado, aun cuando se fundamente en las funciones sociales y ecológicas, debe atender a unos límites claros

133 Frente a este aspecto, PIMIENTO ECHEVERRI manifiesta: “primero, como lo ha indicado la jurisprudencia [...] se debe partir del supuesto de que las afectaciones de los bienes inmuebles al interés general son de diversos tipos, alcances y régimen jurídico; de esa manera, según el tratamiento legislativo que se le dé a cada una de ellas, el juez podrá determinar la ocurrencia de un daño antijurídico partiendo del supuesto de que dichas limitaciones se enmarcan dentro de un rango tolerable de restricciones en el ejercicio del derecho de propiedad. En segundo lugar, la verificación de un daño antijurídico no tiene que ver necesariamente con la pérdida del derecho de propiedad, sino, como ocurre en la mayoría de los casos, con una limitación que excede el umbral de tolerancia permitido por romper el principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. En tal sentido resulta pertinente señalar que en esos casos el título de imputación ordinario es el de daño especial, en la medida en que se acredite que el titular del derecho fue puesto en una situación anormalmente grave por una medida legítima del Estado, ello tiene sentido, pues en este tipo de eventos no se cuestiona la legalidad del acto que declara la afectación al interés general, de allí que proceda el medio de control de reparación directa, sino el singular impacto que tal decisión tiene en el patrimonio de una persona con respecto a los demás administrados”. PIMIENTO ECHEVERRI. “La responsabilidad del Estado por limitaciones ambientales a la propiedad privada”, cit., p. 361.

que como es natural, coinciden con la delimitación del núcleo esencial del derecho, so pena de que la decisión tenga alcances expropiatorios.

D. Posibles consecuencias de las rupturas

En los anteriores numerales se evidenció cómo la forma en la que es concebida hoy la propiedad en parques naturales puede conllevar a situaciones de resquebrajamiento de los derechos e intereses en juego¹³⁴.

134 Para la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de 9 de mayo de 2012 radicado 21.906, C. P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ: “[I]as afectaciones al interés general no resultan *per se*, contrarias al ordenamiento jurídico, al contrario encuentran claro sustento constitucional, sin embargo, toda limitación al ejercicio de propiedad debe analizarse mediante un juicio de proporcionalidad para garantizar el equilibrio entre los derechos de los propietarios y el interés común, bajo el entendido que se debe respetar en todo evento el núcleo esencial de la propiedad puesto que una limitación que exceda dicho límite tendría alcances expropiatorios”. SANTAELLA QUINTERO, haciendo un análisis profundo de las implicaciones de este fallo comenta: “[I]a más grande contribución del fallo que ahora se comenta no consiste en el reconocimiento del eventual deber de reparar los daños antijurídicos que puede ocasionar una afectación ambiental; reside en la elaborada y robusta construcción argumentativa que le sirve de sustento para fundamentar la responsabilidad patrimonial que ocasionalmente tendrá que afrontar la administración en estos eventos. Con ella se superan todas las objeciones formuladas a la jurisprudencia anterior (I), al tiempo que se sientan las bases firmes para una adecuada comprensión del régimen jurídico de la propiedad privada en nuestro orden jurídico (II) y se abre uno de los más profundos e interesantes debates del derecho público contemporáneo, ausente hasta ahora de nuestro medio, a saber: la problemática referente a los límites de las intervenciones que realizan los poderes públicos sobre el derecho de propiedad en virtud de su función social y ecológica (III)”. HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. “Responsabilidad patrimonial del Estado por afectaciones ambientales a la propiedad privada: Comentario a la Sentencia de 9 de mayo de 2012 de la Sección Tercera del Consejo de Estado”, en ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (ed.). *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Bogotá, Externado, 2013, p. 248. Frente a este mismo fallo, PIMIENTO ECHEVERRI señala “[s]e compromete la responsabilidad del Estado cuando se suprime ese mínimo de explotación económica que el texto constitucional le garantiza a todo propietario. Pero ello no goza de un grado de concreción tal que solucione los problemas de la administración para prevenir el daño antijurídico, ni sirve como parámetro para el legislador. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha enfocado más en el carácter de garantía expropiatoria que puede identificar dicho núcleo”. Y más adelante agrega: “[I]a determinación del alcance expropiatorio de una decisión administrativa o, lo que es lo mismo, el reconocimiento de que ocurrió una expropiación indirecta deben ser considerados como títulos autónomos de responsabilidad del Estado, pero sólo en la medida en que se acredite que se vulneró el umbral de juridicidad del daño que debe erigirse como regla general, aunque no absoluta, en el ejercicio del derecho de propiedad, tal como está diseñado en la Constitución Política de 1991”. PIMIENTO ECHEVERRI. “La responsabilidad del Estado por limitaciones ambientales a la propiedad privada”, cit., pp. 364, 365 y 368.

De conformidad con ello se cuestiona si es procedente hablar de responsabilidad del Estado por el hecho del legislador o si por el contrario, la mencionada figura no comprende ninguno de los dos eventos destacados.

Con fundamento en el artículo 90 de la C. P., se habla de responsabilidad patrimonial del Estado cuando le sean imputables daños antijurídicos causados por las acciones u omisiones de sus autoridades públicas. Es de anotar que lo anterior no significa que el órgano legislativo responda solo cuando sea declarada la inexecutable de una ley, toda vez que la idea de daño antijurídico está fundamentada en los principios de solidaridad e igualdad, mas no en el actuar del legislador¹³⁵.

En este sentido, ha reconocido la Corte Constitucional que el control de constitucionalidad no es un requisito *sine qua non* para que se reconozca o no la responsabilidad del legislador, pues como se indicaba antes, no es esa causa la que da lugar a la configuración de la responsabilidad del Estado legislador, sino que la antijuridicidad del daño tiene que ver con la generación de un perjuicio a quien no tiene el deber jurídico de soportarlo¹³⁶.

Dentro del anterior contexto, en vista de que el régimen jurídico de los propietarios de terrenos ubicados en parques naturales genera condiciones adversas para los derechohabientes, incluso al infringir las barreras del núcleo esencial de su derecho que causa rupturas desde la perspectiva de derechos como el de legalidad, igualdad y equilibrio frente a las cargas públicas, se debe estudiar evento por evento, cuando con dicha regulación legal se hayan producido daños antijurídicos a los asociados para que el Estado legislador, también responda por dichos perjuicios, incluso cuando la Corte Constitucional ya se haya pronunciado a favor de la executable de las leyes que imponen dichas cargas a los propietarios, so pretexto de la función ecológica de la propiedad¹³⁷.

135 MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA y ERIK LEIVA RAMÍREZ. "La responsabilidad del Estado por la responsabilidad del legislador", *Revista de Derecho del Estado*, n.º 29, julio-diciembre de 2012, pp. 145 a 173.

136 Sentencia C-038 de 2006, cit.

137 Sentencia C-189 de 2006, cit.

E. Nuevos retos

1. La imperiosa compra o adquisición del bien por parte del Estado con un límite temporal¹³⁸

Recordemos que a través de la citada Sentencia C-649 de 1997, se dispuso que dentro de las zonas delimitadas como parques naturales, se encuentran involucrados tanto terrenos de propiedad pública como de propiedad privada, aunque esta última se encuentre gravada por la finalidad de interés público, ello no es óbice para que el bien pertenezca a una órbita de dominio privado y que por ende, atienda al llamado de los intereses de su titular.

También se dijo que hoy no existen límites temporales para que el Estado expropie o compre un bien de las mencionadas condiciones, circunstancia que agrava de modo indefectible la situación del propietario del terreno declarado como parque natural.

No obstante, toda vez que las restricciones impuestas a este tipo de propietarios, tal como se expuso, comportan una fuerte afectación al núcleo esencial de su derecho, es necesario que el Estado no sea ajeno a dicha situación y con un límite temporal razonable, adquiera o ex-

138 Si bien no hace parte del espectro del presente trabajo (cuyo objeto esta circunscrito de manera específica a los parques naturales), es importante resaltar que el Consejo de Estado, a través de Sentencia de 5 de noviembre de 2013, radicado 36.643, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, definió la suerte de los cerros orientales de la ciudad de Bogotá, los cuales desde 1976 gozaban de la calidad de reserva forestal protectora y por Resolución 463 de 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sufrieron una sustracción en 973 hectáreas del terreno global del área protegida. De esta manera, a través de acción popular se demandó dicha resolución por resultar presuntamente violatoria de sendos derechos colectivos, tales como el ambiente sano, la moralidad administrativa, el patrimonio público, etc. Aun cuando el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó, entre otras cosas, que el Distrito adquiriera los predios de propiedad particular existentes en la franja de adecuación, el Consejo de Estado decidió revocar tal determinación, teniendo en cuenta los derechos adquiridos con justos títulos por algunos propietarios, el principio de sostenibilidad fiscal y los cambios irreversibles que había sufrido el suelo en tal franja de la reserva. De esta manera, si bien en opinión de la autora, es necesario que exista un límite temporal para que el Estado se haga al bien comprendido dentro de la categoría de parque natural, a hoy, la jurisprudencia ha dejado abierta la posibilidad de que esto no constituya una obligación frente a otro tipo de áreas, como las reservas forestales protectoras.

propie dichos bienes, para que de esta forma se restablezca de alguna manera la protección a esos derechos individuales¹³⁹.

2. La necesaria utilidad económica para el titular del derecho de propiedad

Si bien no se ha explicado doctrinal, legal o jurisprudencialmente en qué debe consistir la utilidad o el aprovechamiento económico del derecho de propiedad en estos eventos, a través del presente escrito se presentó dicha atribución como la posibilidad de poder disponer del bien, haciéndolo objeto de negocios jurídicos, e incluso de poder darle una destinación que resulte fructífera para su titular. Sin embargo, tal como se apreció en su momento, dicha facultad de aprovechamiento en el contexto de parques naturales, resulta bastante limitada, de manera que se vacía casi por completo el contenido económico del derecho¹⁴⁰.

De esta forma, se debe manifestar que, no obstante la situación de intemporalidad para el Estado comprar, expropiar o permitir que se decida la suerte jurídica de un bien catalogado como parque natural, es necesario que el titular del derecho pueda obtener algún tipo de utilidad económica (diferente al ecoturismo) que justifique un interés privado sobre la propiedad, tales como proyectos productivos ecosustentables, e incluso la simple enajenación de tales bienes¹⁴¹.

139 LÓPEZ CÁRDENAS. "Parques nacionales naturales ¿Es legítimo restringir intemporalmente la enajenación de bienes inmuebles privados?", cit.

140 El Consejo de Estado en la mencionada providencia de 2012 mencionó: "De manera general, si el juez, a la luz de los hechos probados en el proceso, encuentra que la afectación al interés general excede las cargas derivadas de la función social y ecológica de la propiedad se configurará la existencia de un daño antijurídico y se ordenará la indemnización de los perjuicios materiales causados por la afectación, es decir, el daño emergente y el lucro cesante, cuando a ello hubiere lugar, puesto que en este evento la afectación tendrá alcance expropiatorio".

141 LÓPEZ CÁRDENAS. "Parques nacionales naturales ¿Es legítimo restringir intemporalmente la enajenación de bienes inmuebles privados?", cit.

3. El obligatorio respeto a los atributos mínimos del derecho de dominio, incluso cuando este es ejercido en parques naturales

Si bien el legislador colombiano se encuentra facultado para poder limitar el derecho de propiedad, hasta donde las funciones sociales y ecológicas permitan hacerlo, no se puede perder de vista que en virtud de la delimitación del núcleo esencial del derecho en estas áreas realizada por la jurisprudencia constitucional, existen unos atributos mínimos que deben ser garantizados de manera cardinal, de suerte que el derecho no se desnaturalice.

De este modo, será necesario que desde lo formal y material, el propietario de estos terrenos pueda usar, gozar y explotar este tipo de bienes, como es obvio, respetando ciertos límites y de acuerdo a sus finalidades naturales, pero también con la garantía que el derecho siga siendo practicable.

CONCLUSIONES

Producto del presente análisis, la primera conclusión a la que podemos llegar es que con la declaración de una zona como área protegida, se busca la consecución de unos objetivos concretos encaminados sobre todo a la preservación de las condiciones naturales (incluida la de sus poblaciones y hábitats), al mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas y en general, a la conservación de la biodiversidad allí inmersa.

Como consecuencia de ello, también se concluye que con la declaratoria de un bien como parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales (miembro este a su vez del conjunto denominado Áreas Protegidas Públicas), surgen una serie de deberes para el propietario del área, en orden a cumplir con los objetivos de conservación arriba mencionados.

Esta situación implica que en los eventos en los que se presente propiedad privada en parques naturales, el sistema de parques se convierte en un límite al ejercicio del derecho y los propietarios deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema, no solo al sujetarse al régimen de actividades prohibidas, sino también realizar solo las actividades que les están expresamente permitidas. Dicha circunstancia asemeja su condición a la de un servidor público y no a la del resto de particulares, lo que rompe con el principio de prohibición, en el sentido de que a pesar de que las cargas que debe asumir este propietario en razón de las funciones socio-ecológicas pueden desbalancear su situación frente al resto de sujetos, ello no es justificación para dar a su condición un tratamiento equivalente al de los servidores públicos, ya que el derechohabiente –con ocasión de su dominio– no pierde su condición de particular y por ende no puede ni debe estar sujeto a unas facultades habilitantes como las que orientan las actuaciones de la administración pública.

Se concluye así mismo que con la Constitución Política de 1991, se acepta la inclusión de la función ecológica de la propiedad como el fundamento para toda limitación que se haga al derecho de dominio y que busque la consecución de fines ambientales, de manera que, cualesquiera sea el propietario de un determinado bien, respete las restricciones impuestas en razón de su dominio.

De igual forma, se insistió en el transcurso del presente trabajo en que las características tradicionales del derecho de dominio han sufrido cambios radicales con ocasión de la constitucionalización del derecho de propiedad, por tanto, los atributos de uso, goce y disposición deben entenderse de acuerdo a las transformaciones sufridas por el derecho y a las funciones que el mismo debe cumplir. Debido a esta cuestión, se expuso en qué consisten las mutaciones del derecho en lo que respecta a sus atributos, sus mínimos y su afinidad con otros derechos reales.

En este sentido, a pesar de que el legislador en uso de sus potestades puede limitar el derecho de dominio, a la hora de imponer restricciones al mismo, debe conservar como norte los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en ningún caso puede imponer limitaciones que excedan el núcleo esencial del derecho, pues es este elemento la mayor camisa de fuerza a la hora de regular el contenido de una determinada facultad jurídica.

También se expuso bajo qué escenarios la Corte Constitucional colombiana ha reconocido como afín al núcleo esencial del derecho de propiedad, el que el legislador establezca prohibiciones frente a la enajenación de ciertos bienes, toda vez que se requiere acreditar que las mismas, además de preservar un interés superior, no afectan las potestades de uso, goce y explotación, ya que estos atributos le confieren al titular la posibilidad de obtener una utilidad económica y legitiman la existencia de un interés privado sobre el bien. Lo anterior, en atención a que la regulación del sistema de parques naturales hace que la limitación del derecho sea más agresiva, por lo que si con ocasión de alguna afectación se vulnera el núcleo esencial del derecho, el bien debe ser adquirido mediante compra o expropiación.

De la misma manera, se apreció cómo el núcleo esencial del derecho de propiedad puede ser analizado desde dos perspectivas distintas pero que a la postre se retroalimentan: una de ellas establece que para que el derecho pueda ser ejercido se requiere garantizar el ejercicio de

los atributos mínimos de uso, goce y explotación; la otra, parte de la base del contenido económico del derecho que busca materializar el interés privado que sobre él recae. De suerte que ambas teorías sobre el núcleo esencial buscan garantizar ciertos mínimos para que el derecho se concrete y no se tergiverse con otras figuras jurídicas.

De esta forma, una vez realizado el análisis del núcleo esencial del derecho de propiedad, se observa que debido a todas las restricciones y condicionamientos a los que debe someterse cuando es ejercido en parques naturales, desde la perspectiva de las teorías construidas por la jurisprudencia y la doctrina, puede considerarse que en esta virtud el derecho se hace irrealizable de la forma en la que se encuentra concebido y que como consecuencia, el Estado tiene el deber de adquirir el bien con un límite temporal, a través de los mecanismos constitucionales y legales correspondientes.

En el capítulo tercero, se concluyó por qué los parques naturales no sólo se encuentran sujetos a la prohibición de venta de tierras consagrada por la Ley 2 de 1959, sino que también lo hacen a la condición de inalienabilidad dispuesta por el artículo 63 de la Constitución, situación que restringe por completo la tradicional facultad de disposición de los propietarios. También se explicó por qué si bien es necesario que el área cuente con el estatus de parque natural, por ende, que no se encuentre sustraída para que operen las restricciones que contempla el artículo 63 Superior, ello no quiere decir que las limitaciones del mencionado artículo equivalgan a la imposibilidad de sustraer un parque natural, por lo que se considera que la Corte confundió dos conceptos distintos como equivalentes.

Así mismo, se observó cómo a pesar de que la propiedad ejercida sobre parques naturales es contemplada como un tipo de dominio, se admite la posibilidad de reconocer que la misma tenga características elementales muy similares a las del derecho de usufructo, y algunos puntos de contacto con otros derechos reales. No obstante, toda vez que esta clase de dominio guarda una afinidad cercana con los conceptos de dominio en general y usufructo pero no existe una compatibilidad exacta con ninguna de las mencionadas figuras, se concluye que el dominio en parques naturales constituye una categoría diferente y *sui generis* de derecho. De esta manera, la propiedad en parques naturales debe ser considerada como un derecho real, cuyas particularidades generan unas condiciones especiales para su titular y requieren un nuevo lugar dentro del ordenamiento.

De acuerdo al análisis realizado frente al principio del equilibrio ante las cargas públicas que deben soportar los ciudadanos, se puede concluir que las limitaciones que sufre el propietario de un bien ubicado en parques naturales, a pesar de ser legítimas y que tengan como fin la materialización del interés general, causan un daño antijurídico al titular y generan una situación de desigualdad del mismo frente a los demás propietarios de otros bienes.

De conformidad con los resquebrajamiento que puede sufrir el derecho, tanto en su núcleo esencial como en el principio de legalidad, o en el equilibrio frente a las cargas públicas, es menester realizar un análisis de cada caso en pro de determinar si se generaron daños antijurídicos a los ciudadanos, de forma que el legislador deba responder por su actividad.

Sumado a lo anterior, se aprecia cómo tal como se encuentra contemplado el derecho de dominio o propiedad, las restricciones a este derecho –provengan de intereses públicos o privados– siempre deberán atender a criterios muy excepcionales (limitándolo de la menor manera posible), de suerte que no se desnaturalice el derecho en sí mismo.

De conformidad con lo anterior, se proponen como nuevos retos que el derecho debe afrontar en este sentido: 1. Los correspondientes a la imperiosa adquisición del bien por parte del Estado con un límite temporal; 2. La necesaria utilidad económica para el titular del dominio; y 3. El obligatorio respeto a los atributos mínimos del derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. *15 años de la Constitución ecológica de Colombia*, Bogotá, Externado, 2006.
- AGUILERA VAQUÉS, MAR. “Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. v, Bogotá, Externado, 2004.
- AGUILERA VAQUÉS, MAR. “Políticas medioambientales y función social (la función social de la propiedad privada como instrumento habilitador de los poderes públicos para introducir políticas medioambientales)”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. VII, Bogotá, Externado, 2007.
- ALONSO GARCÍA, MARÍA CONSUELO y ERIK LEIVA RAMÍREZ. “La responsabilidad del Estado por la responsabilidad del legislador”, *Revista de Derecho del Estado*, n.º 29, Bogotá, Externado, 2012, disponible en [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3295/2945>].
- ÁLVAREZ PINZÓN, GLORIA LUCÍA. *Las áreas protegidas en Colombia*, Bogotá, Externado, 2011.
- AMAYA NAVAS, ÓSCAR DARÍO. *La constitución ecológica de Colombia*, Bogotá, Externado, 2002.
- ANGUITA VILLANUEVA, LUIS ANTONIO. *El derecho de propiedad privada en los bienes de interés cultural*, Madrid, Dykinson, 2001.
- Asamblea Nacional Constituyente. *Informe de la sesión de la Comisión Codificadora del día 17 de junio de 1991*, disponible en [<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/12>].
- Asamblea Nacional Constituyente. *Informe de la sesión de la Comisión Codificadora del día 19 de junio de 1991*, disponible en [<http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/113>].
- BANCO MUNDIAL. *Áreas protegidas terrestres y marinas (% del total de la superficie territorial)*, 2014, disponible en [https://datos.bancomundial.org/indicador/ER.PTD.TOTL.ZS?view=map&year_high_desc=false].

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

BARRAGÁN, ALFONSO M. *Derechos reales*, Bogotá, Temis, 1979.

BOTERO ARISTIZÁBAL, LUIS FELIPE. *La responsabilidad patrimonial del legislador*, Bogotá, Legis, 2007.

CHANG LOBATÓN, RICHARD. “De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanista, una necesaria evolución”, *Revista de Derecho Administrativo y Propiedad*, n.º 14, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, disponible en [<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13441/14069>].

Código Civil de Chile, de 22 de noviembre de 1855, disponible en [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986&idParte=8717776].

COLE, DANIEL H. y ELINOR OSTROM. “The variety of property systems and rights in natural resources”, en DANIEL H. COLE y ELINOR OSTROM (eds.) *Property in land and other resources*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2012, disponible en [www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/property-systems-and-rights-in-natural-resources_0.pdf].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “Historia de las leyes. Exposición de motivos del proyecto de ley sobre conservación de recursos naturales y fundación de parques nacionales”, t. v, 1959.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 25 de agosto de 1998, radicado IJ-001, C. P.: JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 9 de mayo de 2012, radicado 21.906, C. P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 5 de noviembre de 2013, radicado 36.643, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

“Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919”. *Textos Constitucionales españoles y extranjeros*, Zaragoza, Edit. Athenaeum, 1930, disponible en [<https://ezequielingman.files.wordpress.com/2016/03/constitucion-de-weimar-alemania-19191.pdf>].

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA:

Sentencia T- 411 de 17 de junio de 1992, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm].

Sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm].

Sentencia T-536 de 23 de septiembre de 1992, M. P.: SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-536-92.htm].

Sentencia C-006 de 18 de enero de 1993, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-006-93.htm].

Sentencia T-254 de 30 de junio de 1993, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-254-93.htm].

Sentencia C-295 de 29 de julio de 1993, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-295-93.htm].

Sentencia T-028 de 31 de enero de 1994, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-028-94.htm].

Sentencia C-389 de 1.º de septiembre de 1994, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-389-94.htm].

Sentencia C-519 de 21 de noviembre de 1994, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-519-94.htm].

Sentencia T-523 de 22 de noviembre de 1994, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ C., disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-523-94.htm].

Sentencia T-572 de 9 de diciembre de 1994, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-572-94.htm].

Sentencia C-359 de 14 de agosto de 1996, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-359-96.htm].

Sentencia C-495 de 26 de septiembre de 1996, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-495-96.htm].

Sentencia C-157 de 19 de marzo de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-157-97.htm].

Sentencia T-245 de 21 de mayo de 1997, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-245-97.htm].

Sentencia C-649 de 3 de diciembre de 1997, M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1997/C-649-97.htm].

Sentencia C-126 de 1.º de abril de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm].

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

Sentencia C-427 de 18 de agosto de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-427-98.htm].

Sentencia T-554 de 5 de octubre de 1998, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-554-98.htm].

Sentencia C-677 de 18 de noviembre de 1998, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-677-98.htm].

Sentencia T-799 de 14 de diciembre de 1998, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-799-98.htm].

Sentencia T-046 de 29 de enero de 1999, M. P.: HERNANDO HERRERA VERGARA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-046-99.htm].

Sentencia C-595 de 18 de agosto de 1999, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-595-99.htm].

Sentencia C-204 de 21 de febrero de 2001, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-204-01.htm].

Sentencia C-710 de 5 de julio de 2001, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-710-01.htm].

Sentencia T-746 de 12 de julio de 2001, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-746-01.htm].

Sentencia C-491 de 26 de junio de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-491-02.htm].

Sentencia T-666 de 15 de agosto de 2002, M. P.: LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-666-02.htm].

Sentencia C-669 de 20 de agosto de 2002, M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-669-02.htm].

Sentencia C-891 de 22 de octubre de 2002, M. P.: JAIME ARAUJO RENTERÍA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-891-02.htm].

Sentencia C-740 de 28 de agosto de 2003, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-740-03.htm].

Sentencia C-894 de 7 de octubre de 2003, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm].

Sentencia C-1172 de 23 de noviembre de 2004, M. P.: CLARA I. VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1172-04.htm].

Sentencia C-038 de 1.º de febrero de 2006, M. P.: HUMBERTO A. SIERRA PORTO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-038-06.htm].

Sentencia C-189 de 15 de marzo de 2006, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm].

Sentencia T-760 de 25 de septiembre de 2007, M. P.: CLARA I. VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-760-07.htm].

Sentencia C-544 de 18 de julio de 2007, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-544-07.htm].

Sentencia C-756 de 30 de julio de 2008, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-756-08.htm].

Sentencia C-133 de 25 de febrero de 2009, M. P.: JAIME ARAÚJO RENTERÍA, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-133-09.htm].

Sentencia C-443 de 8 de julio de 2009, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-443-09.htm].

Sentencia C-598 de 27 de julio de 2010, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-598-10.htm].

Sentencia C-666 de 30 de agosto de 2010, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm].

Sentencia C-444 de 25 de mayo de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-444-11.htm].

Sentencia T-575 de 25 de julio de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-575-11.htm].

Sentencia T-608 de 12 de agosto de 2011, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-608-11.htm].

Sentencia T-746 de 26 de septiembre de 2012, M. P.: LUIS GUILLERMO GUERRERO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-746-12.htm].

Sentencia C-449 de julio de 2015, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm].

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

Sentencia T-606 de 21 de septiembre de 2015, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm].

Sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm].

Sentencia C-192 de 20 de abril de 2016, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-192-16.htm].

Sentencia T-445 de 19 de agosto de 2016, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm].

Sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016, M. P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm].

Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm].

CORTE CONSTITUCIONAL *et ál. Constitución Política de Colombia 1991, Actualizada con los actos legislativos a 2016*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2016, disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf].

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA. Sentencia de 10 de marzo de 1938, M. P.: JUAN FRANCISCO MUJICA.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia de 16 de abril de 2008, M. P.: JAIME ARRUBLA PAUCAR.

CORZO VIRVIESCAS, ADRIANA. “Los parques nacionales en derecho colombiano y derecho francés: Estudio de derecho comparado sobre la legitimidad de las áreas protegidas a través de su proceso de creación”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. VI, Bogotá, Externado, 2005.

CORZO VIRVIESCAS, ADRIANA. “Los parques nacionales en derecho colombiano y en derecho francés. Estudio de derecho comparado sobre las tentativas de conciliación entre la protección del medio ambiente y el derecho de propiedad”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. VII, Bogotá, Externado, 2007.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, Disponible en [www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf].

- Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, *Diario Oficial*, n.º 34.243, de 27 de enero de 1975, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019314].
- Decreto 622 de 13 de marzo de 1977, *Diario Oficial*, n.º 34.759, de 5 de abril de 1977, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1131838].
- Decreto 2372 de 1.º de julio de 2010, *Diario Oficial*, n.º 47.757, de 1.º de julio de 2010, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1872443].
- Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019960].
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS. “El principio de legalidad en la actuación de las administraciones públicas”, Madrid, Universidad Carlos III, 2017, disponible en [<http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion3.pdf>].
- DE KLEMM, CYRILLE y CLARE SHINE. *Biological diversity conservation and the law. Legal mechanisms for conserving species and ecosystems*, Bonn, IUCN, 1993, disponible en [<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-029.pdf>].
- DELGADO DE MIGUEL, JUAN FRANCISCO. *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Navarra, Aranzadi, 1992.
- DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO. “Los espacios naturales protegidos”, en LUIS ORTEGA ÁLVAREZ y CONSUELO ALONSO GARCÍA (dirs.). *Tratado de derecho ambiental*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Documento Conpes 3680 de 2010. Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bogotá, 21 de julio de 2010.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país (2014-2018)”, 2 tt., Bogotá, DNP, 2015, disponible en [www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx].
- DUGUIT, LÉON. *Las transformaciones del derecho público y privado*, Buenos Aires, Helias, 1975.
- DUNCAN, DAYTON y KEN BURNS. *The National Parks, America’s best idea*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2014.

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. *Derecho administrativo: Estudios constitucionales*, México D. F., Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México –INEHRM–, 2016, disponible en [www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf].
- FINO ROJAS, HILMER LEONEL. “La afectación del núcleo esencial del derecho de propiedad como consecuencia de las declaratorias de reservas forestales”, AA. vv. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. XVI, Bogotá, Externado, 2016.
- GALLEGRO ANABITARTE, ALFREDO. “Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 40, n.º extra 225, España. RDU, 2006.
- GARAVITO GONZÁLEZ, LEONARDO. “El origen del patrimonio como política pública en Colombia, y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza”, *Opera*, n.º 6, Bogotá, Externado, 2006, disponible en [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1437/1371>].
- GARCÍA PACHÓN, MARÍA DEL PILAR. “La propiedad del agua en Colombia. Evolución a través del concepto de dominio público”, en AA. vv. *Agua, residuos y territorio: Estudios jurídicos sobre política ambiental en España y Colombia*, Bogotá, Externado, 2007.
- GONZÁLEZ VILLA, JULIO ENRIQUE. *Derecho ambiental colombiano. Parte general*, t. 1, Bogotá, Externado, 2006.
- GUTIÉRREZ REY, FRANZ. “Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia 1991-2010”, *Perspectiva Geográfica*, n.º 15, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2010, disponible en [<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1741/1736>].
- GUZMÁN GUTIÉRREZ, LUIS FELIPE y JUAN DAVID UBAJOA OSSO. “La problemática emanada de la prohibición absoluta de venta de predios privados que han sido cobijados por parques naturales a alguien diferente al Estado colombiano. Una posible solución desde el ángulo del derecho privado”, en AA. vv. *Derecho privado y medio ambiente*, Bogotá, Externado, 2017.
- HERNÁNDEZ GIL, ANTONIO. *La función social de la posesión*, Madrid, Alianza Editorial, 1969.
- HERRERA CARRASCAL, GIOVANNI J. “La función ecológica de la propiedad y de la empresa, análisis normativo y jurisprudencial”, en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO, GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ y GIOVANNI J. HERRERA CARRASCAL (eds.) *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.

- HERRERA CARRASCAL, GIOVANNI J. “Desarrollo jurisprudencial de la función ecológica de la propiedad en Colombia”, en ALEJANDRA SÁENZ QUITIAN, ANDRÉS GÓMEZ REY y GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ (eds.) *Conflictos entre propiedad, comercio y ambiente*, Bogotá, Ibáñez, 2014.
- HINESTROSA FORERO, FERNANDO. *Apuntes de derecho romano –Bienes–*, Bogotá, Externado, 2005.
- HINESTROZA CUESTA, LISNEIDER. *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia*, Bogotá, Universidad Tecnológica del Chocó y Externado, 2008.
- HUAPAYA TAPIA, RAMÓN. “El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano”, *Derecho Administrativo y Propiedad*, n.º 14, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, disponible en [<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13455/14082>].
- JIMÉNEZ ROJAS, ARTURO. “El co-manejo de las áreas públicas protegidas: Aproximación al marco conceptual y legal”, AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. III, Bogotá, Externado, 2002.
- LEFEVRE, ROBERT. *La filosofía de la propiedad*, Madrid, Unión Editorial, 2013.
- Ley 84 de 26 de mayo de 1873, Código Civil, *Diario Oficial*, n.º 2.867, de 31 de mayo de 1873, disponible en [www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html].
- Ley 153 de 24 de agosto de 1887, *Diario Oficial*, n.º 7.151, de 28 de agosto de 1887, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792950].
- Ley 200 de 30 de diciembre de 1936, *Diario Oficial*, n.º 23.388, de 21 de enero de 1937, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991].
- Ley 2 de 17 de enero de 1959, *Diario Oficial*, n.º 29.861, de 27 de enero de 1959, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1556842].
- Ley 135 de 15 de diciembre de 1961, *Diario Oficial*, n.º 30.691, de 20 de diciembre de 1961, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792699].
- Ley 70 de 27 de agosto de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.013, de 31 de agosto de 1993, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620332].

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.146, de 22 de diciembre de 1993, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635523].

Ley 142 de 11 de julio de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.433, de 11 de julio de 1994, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019356].

Ley 160 de 3 de agosto de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.479, de 5 de agosto de 1994, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1793450].

Ley 357 de 21 de enero de 1997, *Diario Oficial*, n.º 42.967, de 27 de enero de 1997, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658710].

Ley 388 de 18 de julio de 1997, *Diario Oficial*, n.º 43.091, de 24 de julio de 1997, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659295].

Ley 675 de 3 de agosto de 2001, *Diario Oficial*, n.º 44.509, de 4 de agosto de 2001, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1665811].

Ley 793 de 27 de diciembre de 2002, *Diario Oficial*, n.º 45.046, de 27 de diciembre de 2002, disponible en [www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1794533].

LONDOÑO TORO, BEATRIZ SOCORRO; GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ y GIOVANNI J. HERRERA CARRASCAL (eds). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.

LÓPEZ CÁRDENAS, CARLOS MAURICIO. “Parques nacionales naturales ¿Es legítimo restringir intemporalmente la enajenación de bienes inmuebles privados?”, en ALEJANDRA SÁENZ QUITIAN, ANDRÉS GÓMEZ REY y GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ (eds). *Conflictos entre propiedad, comercio y ambiente*, Bogotá, Ibáñez, 2014.

MACÍAS GÓMEZ, LUIS FERNANDO. “Función social y función ecológica de la propiedad, algunas consideraciones en torno al caso de Colombia”, en ALEJANDRA SÁENZ QUITIAN, ANDRÉS GÓMEZ REY y GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ (eds). *Conflictos entre propiedad, comercio y ambiente*, Bogotá, Ibáñez, 2014.

MARÍN MARTÍNEZ, EDNA CONSTANZA y GIULIA BALESTRACCI. *Propuesta de desarrollo turístico sostenible para el Geoparque Volcánico Nevado del Ruiz*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2018, disponible en [www.ilae.edu.co/web/libros-html/libro-587/index.html].

MERCADO GAZABÓN, ANA CAROLINA. *La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia: El sistema jurídico, la función social de la propiedad y la teo-*

- ría de los servicios públicos, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, disponible en [<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5003/Mercado-Gazabon-AnaCarolina-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].
- MESA CUADROS, GREGORIO. “Ambiente, privatización y derechos”, en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO, GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ y GIOVANNI J. HERRERA CARRASCAL (eds). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.
- MIRANDA LONDOÑO, JULIA. “El Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. XI, Bogotá, Externado, 2011.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos –PNGIBSE–, Bogotá, MinAmbiente, 2012, disponible en [www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/politica-nacional-de-biodiversidad#documentos].
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Resolución 463 de 14 de abril de 2005, disponible en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16272].
- MONROY CELY, DANIEL ALEJANDRO y CAMILO ERNESTO OSSA BOCANEGRA. “El principio de precaución en la jurisprudencia constitucional colombiana: Incertidumbre científica y omisiones selectivas”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. XVI, Bogotá, Externado, 2016.
- MUÑOZ CABRERA, REINALDO. “La función social y ecológica de la propiedad”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. II, Bogotá, Externado, 2001.
- MUÑOZ CABRERA, REINALDO. “La función social y ecológica de la propiedad”, en AA. VV. *15 años de la Constitución ecológica de Colombia*, Bogotá, Externado, 2006.
- PADILLA HERNÁNDEZ, EDUARDO. *Tratado de derecho ambiental*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1999.
- PALUZÍE MIR, LLUÍS. *Los espacios naturales protegibles: su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, 1990.
- PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. “Colombia declara más de 4 millones de nuevas hectáreas protegidas y logra conservación de 13.31% de su superficie marino costera”, 14 de septiembre de 2017, disponible en [www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/cumplimos-28918-584-ha/colombia-declara-mas-de-4-millones-de-nuevas-hectareas-protegidas-y-logra-conservacion-del-13-31-de-su-superficie-marino-costera/].

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

- PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. “Cumplimos 28’918.584 ha. Más de la quinta parte de Colombia son hoy áreas protegidas”, disponible en [www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/cumplimos-28918-584-ha/].
- PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. “Plan de Acción Institucional para los Parques Nacionales Naturales de Colombia 2011-2019”, 2011, disponible en [www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/planeacion-gestion-y-control/gestion-misional-y-de-gobierno/metas-e-indicadores-de-gestion/].
- PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. “Planes de manejo de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, disponible en [www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/].
- PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Registro Único Nacional de Áreas Protegidas –RUNAP–, (2017), disponible en [www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegidas/].
- PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, OFICINA ASESORA JURÍDICA. Memorando 20151300005763, 14 de agosto de 2015, disponible en [www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/06/Concepto-Servidumbre-Final.pdf].
- PEÑA QUIÑONES, ERNESTO. *Curso de derecho civil bienes: Los derechos reales y la posesión*, t. II, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1992.
- PÉREZ CAMACHO, EFRAÍN. *Derecho ambiental*, Bogotá, McGraw Hill, 2000.
- PIMIENTO ECHEVERRI, JULIÁN ANDRÉS. “La protección administrativa y judicial de los bienes públicos en Colombia. Dificultades, incoherencias y perspectivas”, *Revista de Derecho*, n.º 17, Piura, Universidad de Piura, 2016, disponible en [<https://pe.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=2a96069bbc6adb2430c56dac7c047095>].
- PIMIENTO ECHEVERRI, JULIÁN ANDRÉS. “La responsabilidad del Estado por limitaciones ambientales a la propiedad privada”, en *Derecho Privado y Medio Ambiente*, Bogotá, Externado, 2017.
- PONCE DE LEÓN CHAUX, EUGENIA. “Régimen constitucional de la propiedad”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. I, Bogotá, Externado, 2000.
- PONCE DE LEÓN CHAUX, EUGENIA. “Marco Legal de las áreas de manejo especial y otras áreas protegidas en la legislación nacional”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. III, Bogotá, Externado, 2002.

- PUERTAS DELLEPIANES, ERNESTO JAVIER. “La función ecológica y social de la propiedad”, en *Ambiente y Desarrollo*, vol. 5, n.º 8, Bogotá, Universidad Javeriana, 2001.
- RAMÍREZ BASTIDAS, YESID. *El delito ecológico*, Bogotá, Doctrina y Ley, 2007.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., Madrid, RAE, 2014, disponible en [<https://dle.rae.es>].
- RODRÍGUEZ, GLORIA AMPARO. “La función ecológica de la propiedad en la ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas”, en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO, GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ y GIOVANNI J. HERRERA CARRASCAL (eds). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.
- RODRÍGUEZ, GLORIA AMPARO. “La función ecológica de la propiedad en la ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas”, en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO (ed.) *Propiedad, conflicto y medio ambiente*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.
- ROJAS LENIS, YAZMÍN. “La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus formas de gobierno y las alternativas para la Gobernanza”, *Revista Sociedad y Economía*, n.º 27, Cali, Universidad del Valle, 2014, disponible en [www.scielo.org.co/pdf/soec/n27/n27a07.pdf].
- ROJAS QUIÑONEZ, CLAUDIA. *Limitaciones ambientales la libertad de empresa en el derecho colombiano*, Bogotá, Externado, 2013.
- RUEDA GÓMEZ, MAURICIO. “Derecho a la igualdad y función ecológica de la propiedad, hacia una distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados de las áreas protegidas en Colombia”, en BEATRIZ SOCORRO LONDOÑO TORO (ed). *Propiedad, conflicto y medio ambiente*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.
- RUIZ RUIZ, RAMÓN. “La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la aplicación del derecho”, *Derecho y Realidad*, n.º 20, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2012, disponible en [revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4860/3952].
- SÁNCHEZ PÉREZ, GERMÁN. “Desarrollo y medio ambiente: Una mirada a Colombia”, en *Economía y Desarrollo*, vol. 1, n.º 1, marzo de 2002, disponible en [<http://uac1.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>].
- SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de las garantías de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español”,

La naturaleza jurídica del derecho a la propiedad privada en parques naturales...

Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, disponible en [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/5246/33749_santaella_quintero_hector.pdf?sequence=1&isAllowed=y].

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “Notas sobre el concepto y la garantía de la propiedad en la Constitución colombiana”, *Revista de Derecho Privado*, n.º 21, Bogotá, Externado, 2011, disponible en [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/2989/2633>].

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. “Responsabilidad patrimonial del Estado por afectaciones ambientales a la propiedad privada: Comentario a la Sentencia de 9 de mayo de 2012 de la Sección Tercera del Consejo de Estado”, en ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (ed). *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*, Bogotá, Externado, 2013.

TERNERA BARRIOS, FRANCISCO JOSÉ. *Derechos reales*, 4.ª ed., Bogotá, Temis, 2015.

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA –UICN–. “¿Qué es un área protegida?”, disponible en [www.iucn.org/es/regiones/américa-del-sur/nuestro-trabajo/áreas-protegidas/¿qué-es-un-área-protegida].

VALENCIA ZEA, ARTURO y ÁLVARO ORTIZ MONSALVE. *Derecho civil*, t. II, Derechos reales, 11.ª ed., Bogotá, Temis, 2007.

VÁSQUEZ VÁSQUEZ, VÍCTOR HUGO y MARYI A. SERRANO G. *Las áreas naturales protegidas de Colombia*, Bogotá, Conservación Internacional-Colombia y Fundación Biocolombia, 2009.

VAUGHN, KAREN I. “Teoría de la propiedad de John Locke: Problemas de interpretación”, *Revista Libertas*, n.º 3, Argentina, Instituto Universitario ESEADE, octubre de 1985.

WORBOYS, GRAEME L.; MICHAEL LOCKWOOD y TERRY DE LACY. *Protected area management. Principles and practice*, Melbourne, Oxford University Press, 2001.

YUNIS MEBARAK, JOSÉ y MARCELO JIMÉNEZ LARRARTE. “Naturaleza jurídica de las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, en AA. VV. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. I, Bogotá, Externado, 2000.



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en marzo de 2020

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 pts.

Bogotá, Colombia