

Honorable Magistrada
María Victoria Calle Correa
Corte Constitucional de Colombia
Bogotá D.C.

Referencia: Respuesta a Oficio OPT-A-1357/2015. Intervención en revisión de acción de tutela.

Accionantes: Orlando Jiménez Cáceres, en representación de la comunidad residente en la región de Salina, Rionegro (Santander).

Demandado: Propietarios de la Hacienda la Yaruma.

Expediente No.: T-5148572

Nosotros, César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco, Mauricio Albarracín, y Helena Durán Crane, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia-, respectivamente, ciudadanos y ciudadanas colombianos, e identificados como aparece al pie de nuestras firmas, respondemos mediante la siguiente intervención a la amable invitación de la Corte dentro del proceso de la referencia.

El propósito de nuestra intervención es brindar un conjunto de criterios que, de acuerdo con la legislación nacional y la jurisprudencia constitucional, pueden ser aplicados para la resolución de conflictos relacionados con las actividades económicas realizadas en áreas de humedal. Si bien la Honorable Corte Constitucional plantea una serie de preguntas relacionadas con la importancia de estos ecosistemas y los efectos que la ganadería extensiva puede tener sobre los mismos, consideramos que dichas preguntas pueden ser resueltas con mayor profundidad por instituciones especializadas en los ecosistemas estratégicos.

Consideramos en cambio que una intervención en donde se analice la protección legal de los humedales en Colombia y se planteen criterios para resolver las diferentes problemáticas que pueden surgir sobre estos ecosistemas, puede ayudar a dilucidar la situación en la acción de tutela de la referencia. Asimismo, los criterios orientadores pueden servir para resolver los futuros conflictos sobre estas áreas. Consideramos que por los diferentes tipos de protección que puede tener un humedal, por las funciones ecológicas y ambientales que estos ecosistemas prestan y por las presiones ambientales que existen actualmente, como el cambio climático, los conflictos sobre estas áreas serán cada vez más frecuentes. Por ello, es fundamental que se desarrolle una jurisprudencia clara y sólida, con criterios diferenciados, que sirva para guiar y orientar las decisiones judiciales y actuaciones administrativas.

En esa medida, en la presente intervención procederemos a explicar el desarrollo legal y jurisprudencial que se ha dado en torno a la figura de los humedales para, con base en ello, definir criterios para guiar las decisiones en la variedad de situaciones que se pueden presentar. Para ello, dividiremos nuestra intervención en tres partes. En primer lugar analizaremos brevemente el marco legal y jurisprudencial existente sobre los humedales en Colombia, partiendo de la importancia socioambiental de los mismos. En segundo lugar estudiaremos los diferentes tipos de protección que pueden tener estos ecosistemas y plantearemos una serie de factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de dirimir los conflictos que se susciten sobre estas áreas. Para ello, analizaremos las problemáticas relacionadas con: i) humedales clasificados dentro de la categoría RAMSAR ii) humedales que hacen parte del SINAP, iii) humedales que cuentan con un plan de manejo ambiental y iv) humedales que aún no cuentan con planes de manejo ambiental ni protección especial. En tercer lugar, haremos una serie de peticiones para que la Corte tenga en cuenta al momento de fallar el proceso de la referencia.

1. Los humedales en Colombia. Desarrollo legal y jurisprudencial

Para entender el desarrollo legal que ha habido a nivel nacional sobre la protección de los humedales se debe partir del reconocimiento de la importancia de las funciones que estos prestan. Estos ecosistemas, según la Convención de Ramsar y la legislación nacional, se definen como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros¹”. Estos ecosistemas no solo son una fuente importante de suministro de agua dulce, alimentos y biodiversidad, sino que también sirven como herramienta para controlar inundaciones, abastecer las aguas subterráneas y mitigar el cambio climático². Por ello, el deterioro y la disminución de estos ecosistemas ha sido una preocupación global desde hace más de 30 años.

Desde 1960, preocupados por el deterioro de estos hábitats y las implicaciones sobre las aves migratorias, diferentes gobiernos y entidades no gubernamentales negociaron la Convención de Ramsar, un tratado internacional cuyo objetivo es garantizar la conservación y uso racional de los humedales, en especial, pero no exclusivamente, de los de importancia internacional. El tratado entró en vigor en 1975, pero Colombia solo se adhirió al mismo cerca de veinte años después, mediante la Ley 357 de 1997.

Al adherirse a dicha Convención, el Estado colombiano reconoció que los humedales, por las diferentes funciones que prestan, son áreas de especial importancia ecológica. De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución esto implica que el Estado tiene un deber especial de conservación y protección de esos ecosistemas³. Por lo anterior y en desarrollo

¹ Ley 357 de 1997. Artículo 1°.

² <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-importancia-de-los-humedales>

³ **ARTICULO 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.

de las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención, en 2001 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible (MAVDS) formuló la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia (PNHIC)⁴. En la justificación de esta política se estableció que el país tiene cerca de 20 millones de hectáreas de humedales que proveen múltiples bienes y servicios vitales para el desarrollo de actividades económicas, así como para las comunidades locales. No obstante lo anterior, los humedales son uno de los ecosistemas más amenazados por actividades humanas no sostenibles y han sido destruidos o alterados sin tener en cuenta las implicaciones que esto tiene a largo plazo para la calidad de vida de la población y el medio ambiente en general. En la presentación de la política hace cerca 15 años el Ministerio reconoció que “Uno de los principales factores de riesgo es la ignorancia que aún hoy en día existe sobre su importancia. Como resultado, estos ecosistemas presentan fuertes procesos de deterioro por diversos factores como la agricultura intensiva, urbanización, contaminación y otras formas de intervención en el sistema ecológico e hidrológico”⁵.

Por ello, en la PNHIC se determinó que era necesario delimitar y caracterizar los humedales del país, identificar usos existentes y futuros y elaborar planes de manejo con criterios ambientales para garantizar el mantenimiento de sus características ecológicas y el uso racional para aprovechar la oferta de bienes y servicios ambientales que prestan. Igualmente, se estableció que la planificación ambiental y territorial que se fuera a realizar sobre estos ecosistemas debía hacerse con la participación de la comunidad. Por ello, entre los principios rectores de esta política se incluyó el principio de articulación y participación, y el reconocimiento a las diferentes formas de conocimiento. Otro de los principios rectores que se incluyó en la política fue el de precaución, según el cual cuando exista incertidumbre acerca de los efectos que cierta actividad pueda tener sobre el ecosistema se debe optar por la protección del mismo. En términos generales, el objetivo de la política se definió de la siguiente manera: “Propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país”⁶.

En desarrollo de esa política en 2004, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible (MAVDS) expidió la Resolución 157 reglamentando el uso, manejo y conservación de los humedales. En dicha resolución se determinó que éstos ecosistemas

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.

⁴https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/PoliticasyPoliticas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf

⁵ Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia. Consultada en: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/PoliticasyPoliticas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf, pág. 7.

⁶ Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia. Consultada en: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/PoliticasyPoliticas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf

son bienes de uso público⁷ y que las autoridades ambientales deben desarrollar y ejecutar planes de manejo ambiental, de acuerdo con la guía técnica propuesta por el gobierno (Resolución 196 de 2006 del MAVDS), en los que los delimite, caracterice y zonifique. Estos planes de manejo deben garantizar su sostenibilidad y el mantenimiento de la diversidad y productividad biológica, y por ello las actividades que se permitan dentro de estas áreas deben estar encaminadas principalmente a promover “su uso sostenible, conservación, rehabilitación o restauración”. En el plan de manejo se debe determinar cuáles son las actividades compatibles con estos fines y cuáles actividades están prohibidas o restringidas. Según establece la resolución, las medidas de manejo deben definirse con la participación de los distintos interesados. En todo caso, según establece la Convención de Ramsar y la Ley 357 de 1997, la planificación debe hacerse favoreciendo la conservación y, en la medida de lo posible, el uso racional de los ecosistemas entendido como “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible”⁸. En esa medida, para lograr los objetivos plantados se debe tener en cuenta que los humedales proporcionan servicios no únicamente en beneficio de la naturaleza sino también de las personas que habitan en estas áreas o utilizan sus servicios para sus actividades.

Adicionalmente, la Resolución 157 de 2004 estableció el procedimiento para delimitar humedales de importancia internacional para ser incluidos en la Lista Ramsar. Estos humedales son seleccionados por su especial importancia ecológica, zoológica, biológica, hidrológica o limnológica⁹ y su inclusión en la lista implica un deber de protección mayor por parte del estado. Según se establece en la página web de la Convención Ramsar “La inclusión de un sitio en la Lista conlleva para el gobierno el compromiso de tomar las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de sus características ecológicas.”

Por ello, en la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo, PND, 2010-2014) se estableció que en los humedales de la lista Ramsar las actividades agropecuarias y de exploración y explotación de minerales o hidrocarburos estarían prohibidas. En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2011) se mantuvo dicha restricción, aunque con respecto a las actividades agropecuarias, solo se prohibieron las que tengan gran impacto ambiental. En esa medida, únicamente en este tipo de humedales (conocidos como humedales Ramsar) hay una prohibición absoluta respecto de las actividades con fines económicos que se pueden realizar. En el resto de humedales, las prohibiciones no son tan claras y hay mayor ambigüedad respecto de qué se permite y que se prohíbe. Sin embargo, hasta la fecha, el estado colombiano ha incluido solo 6 humedales en la lista¹⁰ que

⁷ De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución Política, al ser bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

⁸ Manual 1. Uso Racional de los Humedales, Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales. Convención de Ramsar

⁹ Artículo 2.2 de la Convención de Ramsar (Ley 357 de 1997).

¹⁰ Los humedales Ramsar de Colombia son (con sus decretos): i) EL sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta (Decreto 224 de 1998); ii) Laguna de la Cocha (Decreto 698 del 2000); iii) Delta del Río San Juan y Delta del Río Baudó (Decreto 1667 de 2002); iv) Complejo de Humedales denominado Laguna del Otún (Decreto 2881 de 2007); v) Sistema Lacustre de Chingaza (Decreto 233 de 2008); vi) Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial del Inírida (Decreto 1275 de 2014).

representan tan solo 700 mil de las 20 millones de hectáreas de humedales que hay en el país¹¹, es decir, solo el 3.5%.

Es necesario tener en cuenta que si bien la designación de un humedal dentro de la lista Ramsar implica un deber de protección y trae consigo unas prohibiciones legales, igual debe desarrollarse un Plan de Manejo Ambiental sobre el humedal. Es decir, la designación dentro de la lista no es equivalente a un plan de manejo. Las autoridades competentes igual deben formular y adoptar un plan en donde se zonifique y ordene el ecosistema, teniendo en cuenta las restricciones legales impuestas por la ley y los lineamientos de la Convención para este tipo de sitios.

Ahora bien, si bien únicamente en los humedales de importancia internacional está claramente prohibida la realización de ciertas actividades, ello no implica que en el resto de estos ecosistemas haya una libertad absoluta. Como se vio más arriba, en virtud de la adhesión a la Convención Ramsar y la normatividad que se desarrolló con base en ella (PNHIC, Resolución 157 de 2004 y Resolución 196 de 2006) *en todos los humedales, sean parte de la lista o no, las actividades deben estar enmarcadas dentro del concepto de uso racional del ecosistema y propender por su mantenimiento y sostenibilidad*. Por ello, tanto en la Ley 1450 de 2011¹² (PND 2010-2014) como en la Ley 1753 de 2015¹³ (PND 2014-2018) se determinó que las autoridades ambientales pueden restringir total o parcialmente el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto y de exploración y explotación de hidrocarburos.

Igualmente, como se verá más adelante, pueden existir humedales que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), ya sea porque han sido declarados parques naturales, distritos de manejo integrado, o cualquier otra figura de protección prevista en la ley. En estos casos, igualmente se deben desarrollar e implementar planes de manejo que deben tener en cuenta las finalidades de la declaración como área especial de protección y las restricciones que esta figura implica sobre los usos permitidos, restringidos y prohibidos.

Ahora bien, con el objetivo de profundizar en el deber de protección que tiene el estado sobre los ecosistemas de especial importancia y avanzar en las metas planteadas en la PNHIC del 2001, en el PND 2010-2014 se determinó que el ahora llamado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenibles (MADS) debía delimitar todos los páramos y humedales existentes en el país para que, con base en esta delimitación, las autoridades ambientales competentes desarrollaran el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del

¹¹ Contraloría General de la República. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2014-2015.

¹² Artículo 202 (derogado por la Ley 1753 de 2015)

¹³ **Artículo 172. Protección de humedales.** Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

régimen de uso, conforme a los criterios y directrices trazados por el ministerio¹⁴. El propósito de esta reglamentación era tener una cartografía nacional de páramos y humedales para desarrollar una política unificada de planeación y ordenamiento de estos ecosistemas. Sin embargo, en diciembre de 2014 no había ni un solo humedal delimitado¹⁵. Además, el nuevo PND (Ley 1753 de 2015) derogó el artículo 202 del PND anterior que determinaba que el MADS debía adoptar la delimitación de los humedales con base en estudios técnicos económicos, sociales y ambientales, y dispuso que el ministerio únicamente determinaría la cartografía a partir de la cual las autoridades ambientales podrían restringir total o parcialmente ciertas actividades. Es decir, la delimitación de los humedales quedó en el limbo con la derogatoria del artículo 202 de la Ley 1450 de 2001.

Esta es la legislación reciente que se ha desarrollado para cumplir con el deber internacional de protección de estos ecosistemas adquirido a partir de la adhesión a la convención de Ramsar. Es en estas normas en donde se hace mención explícita a estos ecosistemas. Sin embargo, si bien hasta la adhesión a la convención de Ramsar no se mencionaba expresamente “los humedales,” sí había normas referentes a la protección de los lechos de agua y los ecosistemas acuáticos.

Así, por ejemplo el Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) establece que la contaminación de las aguas, las alteraciones nocivas a su flujo natural, la sedimentación en los cursos y depósitos de agua y los cambios nocivos de sus lechos son factores que deterioran el medio ambiente. También trae una serie de disposiciones sobre el aprovechamiento de aguas no marítimas, entre las cuales están “los lagos, ciénagas, lagunas y embalses de formación natural o artificial”; y en el artículo 80 determina que las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Esto es acorde con el artículo 177 de Código Civil que establece que “los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios. Exceptúense las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños.” Es claro, entonces, que desde antes de la adhesión a la Convención de Ramsar, los humedales, entendidos como cuerpos de agua, eran considerados bienes de uso público, y tenían una especial protección por parte del estado.

Ahora, si bien la Ley 99 de 1993 tampoco hace referencia explícita a los humedales, sí regula diferentes cuestiones relativas a los recursos hídricos y a los ecosistemas relacionados con ellos. Así, por ejemplo, en su artículo 1º establece que “la biodiversidad

¹⁴ **Artículo 202. Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales.** Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.

¹⁵ Contraloría General de la República. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente 2012-2013 y 2014-2015.

del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible” (numeral 2º), que “las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial” (numeral 4º) y que “en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso” (numeral 5º). Igualmente, determina que una de las funciones del Ministerio de Medio Ambiente será la regulación de “las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales” (artículo 5, numeral 24). Por ende, con base en esa facultad es que el Ministerio expidió la política nacional sobre humedales (PNHIC) y las resoluciones reglamentarias.

Este desarrollo legal ha sido reconocido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. La sentencia T-666 de 2002 reconoció que, al adherirse a la Convención de Ramsar, el gobierno colombiano le otorgó el estatus de área de especial importancia ecológica a los humedales. Igualmente, en la sentencia SU-842 de 2013 la Corte enlistó la regulación existente de la siguiente manera:

“El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo fijó la *“Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia”* en diciembre de 2001, para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se dispuso que la gestión ambiental de estos ecosistemas debe estar enmarcada en el conjunto de principios fundamentales¹⁶ desarrollados por la Ley 99 de 1993, los cuales se dirigen, entre otros, a asegurar que la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales sean temas de inaplazable consideración en los procesos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado.

También reglamentó el uso sostenible, la conservación y el manejo de los humedales¹⁷ y adoptó la guía técnica para la formulación de los planes de manejo de los humedales en Colombia¹⁸.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó que los humedales en general están constituidos jurídicamente como **bienes de uso público**, y por tanto inalienables e imprescriptibles, excepto aquellos que, según el Código Civil, nacen y mueren dentro de la misma heredad.”

¹⁶ Principios fundamentales de: (i) Visión y Manejo Integral. (ii) Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial. (iii) Articulación y Participación. (iv) Conservación y Uso Sostenible. (v) Responsabilidad Global Compartida. (vi) Precaución. Y, (vi) Reconocimiento a las Diferentes Formas de Conocimiento.

¹⁷ Resolución 157 de 2004.

¹⁸ Resolución 196 de 2006.

El Consejo de Estado, por su parte, también ha reconocido la importancia de los humedales y el deber de protección que tiene el Estado sobre los mismos. En una providencia de septiembre de 2001 sostuvo que:

“Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluable pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción”.

Sin embargo, si bien la jurisprudencia ha reconocido la importancia ambiental, ecológica, económica y social de estos ecosistemas, se ha limitado a listar las diferentes normas que existen para protegerlos. Por esta razón, consideramos que hace falta un análisis más profundo de lo que esa normativa implica y las diferentes situaciones que puede llegar a generar. Es necesario que más allá de reiterar la importancia de los humedales se analice cuáles son los tipos de protección existentes y cuáles son los lineamientos o criterios orientadores que se deben tener en cuenta para solucionar los conflictos referentes que se puede hacer y que no en estas áreas. Tener una línea jurisprudencial sólida que ayude a dilucidar las diferentes problemáticas que pueden surgir en torno a estos ecosistemas es fundamental ya que a medida que los efectos del cambio climático se hagan cada vez más evidentes, los humedales, por sus especiales funciones ecológicas y los servicios económicos y ambientales que prestan, pasarán a jugar un papel determinante, y por ende problemático, dentro del desarrollo del país. Por ello, en la siguiente sección analizaremos las diferentes figuras de protección y el marco que debe guiar las actuaciones dentro de los humedales.

2. Categorías de protección de los humedales y criterios orientadores

Antes de proceder a explicar los tipos de protección referentes a los humedales colombianos es necesario tener claro cuáles son las diferentes categorías de protección de áreas que existen en la legislación colombiana. Consideramos que esta explicación es pertinente puesto que una de las obligaciones que adquirió el Estado colombiano al adherirse a la convención de Ramsar fue la de fomentar la conservación de los humedales a través de la creación de reservas naturales¹⁹. Por ello, en la Resolución 157 de 2004 se estableció que “a partir de la información contenida en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, y una vez realizada la caracterización y zonificación, se identificarán los humedales que *deberán ser declarados bajo alguna categoría o figura de manejo de las*

¹⁹ Convención de Ramsar. Artículo. 4.1.

previstas en la legislación ambiental vigente, y procederán a la declaración” (artículo 7º). En esa medida, para entender los diferentes tipos de protección que pueden tener estos ecosistemas es necesario tener claro cuáles son las categorías de manejo existentes y cómo están reguladas.

Las figuras de manejo establecidas para áreas en donde lo que se busca principalmente es la conservación del medio ambiente y de la biodiversidad nacional son las que hacen parte de lo que se conoce como el SINAP, Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El SINAP se creó luego de la expedición de la Política Nacional para la Biodiversidad, que a su vez se formuló para cumplir con los compromisos adquiridos mediante la adhesión del país al Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994). En dicha política se estableció la necesidad de conformar y consolidar un sistema nacional de áreas protegidas. Si bien el Código de Recursos Naturales ya había contemplado algunas figuras como las áreas de manejo especial, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación del suelo y los parques nacionales, la reglamentación de las mismas era dispersa y, en algunas casos inexistente. Por ello, para cumplir con las obligaciones adquiridas en el Convenio de Diversidad Biológica, era necesario contar con una regulación sistémica que reglamentara de forma integral las diferentes categorías y figuras de manejo que existían no solo en el Código de Recursos Naturales sino en otras leyes como la Ley 99 de 1993. Para ello se expidió el Decreto 2372 de 2010 que contiene y regula las categorías de manejo para áreas protegidas vigentes hoy día.

Las categorías de manejo que conforman el SINAP, de acuerdo con el Decreto 2372, son las siguientes: i) las áreas que hacen parte del sistema de Parques Nacionales²⁰ y Regionales Naturales²¹, ii) la reservas forestales protectoras²², iii) los distritos de manejo integrado²³, iv) los distritos de conservación de suelos²⁴, v) las áreas de recreación²⁵ y vi) las reservas

²⁰ **Artículo 11. El Sistema de Parques Nacionales Naturales.** El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sinap y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.

²¹ **Artículo 13. Parque natural regional.** 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 destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. La reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración de los Parques Naturales Regionales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos.

²² **Artículo 12. Las reservas forestales protectoras.** Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

²³ **Artículo 12. Las reservas forestales protectoras.** Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

²⁴ **Artículo 16. Distritos de conservación de suelos.** Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.

naturales de la sociedad civil²⁶. El Decreto también establece cuáles son los fines de cada una de las categorías, la autoridad competente para designarlas, los criterios que se deben tener en cuenta para hacerlo y la forma en la que se debe hacer la zonificación de estas áreas. La declaratoria, ordenación y zonificación de estas áreas debe hacerse con la participación de los actores involucrados²⁷ y de las comunidades que habitan o utilizan de forma regular el área que se pretende declarar como área protegida²⁸.

Respecto de la zonificación, el Decreto determina que deben diferenciarse cuatro (4) tipos de zonas, a saber: i) zonas de preservación, en donde únicamente se deben permitir actividades “dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos”; ii) zonas de restauración, en donde se deben permitir actividades para la recuperación y rehabilitación del ecosistema dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad; iii) zonas de uso sostenible, en donde se pueden realizar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación, y iv) zonas generales de uso público, en donde se pueden realizar actividades de recreación, educación, ecoturismo y construcción de infraestructura de apoyo a la investigación.

En esa medida, un humedal puede ser parte del SINAP si llega a ser declarado dentro de alguna de las figuras previstas en el Decreto 2372 de 2010. Como se vio, el Estado tiene la obligación de fomentar la conservación de los humedales a través de estas figuras de protección, y por ende es probable, y deseable, que cada vez haya más humedales pertenecientes al SINAP. No obstante, es claro que la declaratoria de zonas como áreas protegidas puede generar conflictos por los usos permitidos o prohibidos y las necesidades de quienes utilizan los servicios que presta el ecosistema. Si bien es claro que en la declaratoria, delimitación y zonificación de estas áreas es necesario contar con la participación de todos los interesados, ello no asegura que no se presenten conflictos. Por ello, más adelante se analizará cuáles son los principios o criterios orientadores que deben tenerse en cuenta si surge un conflicto sobre las actividades económicas que se pueden realizar en humedales declarados como áreas protegidas.

Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolle.

²⁵ **Artículo 15. Áreas de recreación.** Espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.

²⁶ **Artículo 17. Reserva natural de la sociedad civil.** Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo. Corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil.

²⁷ Decreto 2372 de 2010. Artículo 47. Parágrafo primero.

²⁸ *Ibidem*. Artículo 42.

Entonces, de acuerdo con la legislación expuesta en la sección anterior y las diferentes categorías de manejo que existen en el SINAP es claro que los humedales en Colombia pueden tener diferentes niveles de protección. Estos niveles son los siguientes:

1. Humedales incluidos en la lista Ramsar.
2. Humedales que hacen parte de SINAP.
3. Humedales que únicamente cuentan con un Plan de Manejo Ambiental.
4. Humedales que no tienen ningún instrumento de manejo.

A continuación analizaremos los criterios o principios que deben guiar las decisiones relativas a estos ecosistemas dependiendo del nivel de protección de los mismos.

a. Humedales RAMSAR

Como se vio en la sección anterior, una de las categorías de protección existentes en la legislación colombiana, y en la internacional, es la de los humedales incluidos en la lista Ramsar. Se reitera que en estos humedales el fin ulterior de cualquier actividad debe ser la conservación ecosistémica del mismo. Es decir, todas las actividades permitidas dentro de estos humedales deben estar encaminadas principalmente a su conservación, sin que ello implique que no se puedan realizar actividades económicas que aseguren su uso sostenible o racional. Por eso, de acuerdo con la Ley 1753 de 2015 ya mencionada, está prohibido realizar actividades agropecuarias que tengan un impacto ambiental importante o actividades de exploración o explotación de minerales o hidrocarburos. Estas actividades no pueden ser consideradas en ningún caso como un “uso racional” de los bienes y servicios que presta el ecosistema por las serias implicaciones ambientales que tienen sobre el mismo. Por ello, el plan de manejo que se formule para los humedales Ramsar debe contener esta prohibición. Sin embargo, como se verá más adelante, hay actividades que si entran dentro del concepto de uso racional y pueden ser incluidas dentro del plan de manejo. Ejemplos de éstas son las actividades de subsistencia (caza, pesca o cultivos) de las comunidades que habitan dentro de las zonas.

Como se mencionó más arriba, la Resolución 196 de 2004 de MAVDS estableció la Guía Técnica (en adelante Guía) que se debe seguir al formular planes de manejo tanto para los humedales que hacen parte de la lista Ramsar como para otros humedales. Entre los lineamientos propuestos por la Guía está la forma en la que debe hacerse la zonificación de las áreas y las categorías que deben existir. La Guía acoge una zonificación similar a la establecida para las zonas que hacen parte del SINAP ya que determina que se deben utilizar las siguiente categorías de manejo: i) áreas de preservación y protección ambiental; ii) áreas de recuperación ambiental; iii) áreas de producción sostenible bajo condicionamientos ambientales específicos.

La Guía también establece que para cada área se deben establecer los usos y las restricciones teniendo en cuenta las categorías de uso principal, usos compatibles, usos condicionados y usos prohibidos. El uso principal es aquel uso deseable, que ofrece las

mejores ventajas o eficiencia en términos ecológicos, económicos o sociales y que corresponde la función específica del área. Es decir, si es una área de conservación o restauración el uso principal debe estar encaminado a la conservación o restauración, y si es un área de desarrollo sostenible el uso principal debe estar dirigido a garantizar que se puedan utilizar los recursos y servicios que provee el ecosistema de una forma racional y sostenible a largo plazo. Los usos compatibles son aquellos que no se oponen al uso principal, es decir, que no son contrarios al fin de esa área específica. Los usos condicionados son aquellos que sí presentan un grado de incompatibilidad y tienen riesgos ambientales pero por ser previsibles y controlables son permitidos, aunque están sujetos a permisos y condicionamientos previos. Finalmente, los usos prohibidos son aquellos que son incompatibles con la finalidad del área.

En esa medida, frente a una problemática sobre humedales RAMSAR se debe mirar, en primer lugar, si la actividad que se pretende desarrollar es una actividad agropecuaria de alto impacto²⁹ o de exploración o explotación de minerales o hidrocarburos. Si es el caso, la decisión es clara ya que existe una prohibición legal de realizar esas actividades en cualquier área de los humedales que hacen parte de la lista. En segundo lugar, si no se trata de alguna esas actividades, es necesario entrar a mirar el plan de manejo que existe sobre estas áreas y ver si de acuerdo con la zonificación y los usos que se han establecido en el mismo la actividad que se está realizando es una actividad permitida y compatible con los fines del área específica o si es una actividad que se encuentra prohibida o condicionada.

Entonces, de acuerdo con los fines que se prevén en la Guía Técnica de la Resolución 196 de 2004, es claro que en las áreas de producción sostenible se podrán permitir actividades productivas, como la pesca o el cultivo, que no tengan un impacto ambiental significativo. Esto se debe a que el objetivo de esta área es precisamente asegurar el desarrollo sustentable del humedal. La idea detrás de esto, debe recordarse, es que la protección del humedal no esté encaminada únicamente a conservar sus características ecológicas sino también a hacer un uso racional de los bienes y servicios que el ecosistema presta a las comunidades.

Por ello, al analizar casos de actividades económicas en humedales Ramsar la Corte debe entrar a mirar si, teniendo en cuenta las condiciones específicas del humedal y los riesgos o impactos de la actividad, la misma es, en efecto, compatible con el fin de conservación, restauración o uso racional del ecosistema o si a pesar de no ser compatible, por los condicionamientos que se han formulado para realizarla, no presenta un riesgo o amenaza para el ecosistema. Vale la pena reiterar que en el caso de la lista Ramsar se está ante humedales con características excepcionales que implican un deber mayor de protección por parte del estado; por ello, al determinar si una actividad es compatible o no, tanto la Corte como las autoridades ambientales deben ser lo más precavidas posible, y permitir

²⁹ Aunque no hay una definición legal de una actividad de alto impacto, en el análisis la Corte debe tener en cuenta los estudios presentados para la formulación del plan de manejo y las consideraciones de que se presentadas por quienes tienen interés en el área. En ese sentido, es necesario analizar los efectos de la actividad sobre el humedal en el largo plazo. También debe tenerse en cuenta que todas las actividades que no están explícitamente permitidas en los planes de manejo, se entienden prohibidas.

únicamente las actividades que con *certeza* no afectaran de forma significativa el ecosistema.

En este punto es necesario tener en cuenta que uno de los principios rectores de la PNHIC³⁰ y de la política ambiental colombiana en general, es el principio de precaución. Según este principio si existe un riesgo con bases científicas de que una actividad humana puede generar un daño grave e inaceptable, así no haya certeza sobre la probabilidad o los mecanismos causales, se deben tomar todas las medidas inmediatas para evitarlo. En otras palabras, si hay incertidumbre sobre el efecto que pueda tener cierta actividad sobre los componentes de humedal, se debe optar por la protección del ecosistema. Adicionalmente, siguiendo la idea de la inversión de la carga de la prueba que se desprende de este principio, el Estado debe pedirle a la parte que desee realizar la actividad, que demuestre que dicha actividad no implica un riesgo para el humedal y los fines de conservación. Esto es especialmente importante si se está frente a un humedal Ramsar que presta servicios que benefician no solo a un país determinado, sino a la humanidad en general.

b. Humedales que hacen parte del SINAP

Como se mencionó en la sección anterior, el Estado tiene el deber de fomentar la conservación de los humedales a través de la declaración de áreas de protección. Por ello, pueden existir humedales, incluso los que están incluidos en la lista Ramsar, que hayan sido a su vez declarados bajo alguna de las figuras de manejo del SINAP, reguladas por el Decreto 2372 de 2010. Estas áreas exigen un nivel mayor de protección y por ello, en cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la Convención Ramsar y los desafíos que impone el cambio climático sobre los recursos hídricos, lo ideal es que cada vez sean más los humedales que pertenezcan a este sistema de protección. Las limitaciones que esto implica sobre las actividades que se pueden realizar puede llevar a que surjan conflictos frecuentes sobre estas áreas; por ello, es necesario tener claro cuál es su reglamentación y cómo se debe orientar el manejo de estos humedales.

Si bien la finalidad de todas las áreas del SINAP es la conservación de la biodiversidad del país, las diferentes figuras de manejo presentan algunas diferencias dependiendo del tipo de área que se busca conservar y los objetivos específicos para hacerlo. Por ello, el análisis dependerá de la figura de manejo que se esté aplicando. Específicamente, las áreas que pertenecen al Sistema Nacional de Parques Naturales tienen una regulación especial, por lo que serán estudiadas a continuación, de forma separada.

Sistema de parques nacionales naturales:

³⁰ En la PNHIC se establece que uno de los principios rectores será el de Precaución, definido de la siguiente manera: *En razón a que cualquier cambio en las características de los componentes de los humedales repercute de manera directa y global sobre el funcionamiento de estos ecosistemas, y otros adyacentes, el desarrollo de cualquier actividad debe analizarse de manera responsable e integral, especialmente en aquellas situaciones donde exista incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa - efecto. Para este fin, cuando exista incertidumbre sobre tales relaciones se debe aplicar el principio de precaución.*

Las áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales, que hacen parte del SINAP, tienen una regulación especial en términos de zonificación, manejo y desarrollo. Esta regulación está contenida en el Decreto 622 de 1977, al cual remite expresamente el parágrafo del artículo 11 del Decreto 2372 de 2010. Tanto en el decreto que regula el Sistema de Parques Nacionales Naturales como en el Código Nacional de Recursos Naturales se establecen algunas restricciones y prohibiciones que no necesariamente aplican a las otras áreas protegidas. Así, por ejemplo, el Código de Recursos Naturales establece que en los Parques Nacionales únicamente están permitidas actividades de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultura³¹. Por su parte, el decreto determina que están prohibidas ciertas actividades, entre ellas, las agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras o petroleras³².

El Decreto 622 de 1977 también trae unas categorías de zonificación y manejo diferentes a las que aplican a las demás áreas protegidas (que fueron expuestas en la sección anterior). Así, en el artículo 5° se establece que la zonificación del Sistema de Parques Nacionales se hará de acuerdo con las siguientes zonas: i) zona primitiva, ii) zona intangible, iii) zona de recuperación natural, iv) zona histórico cultural, v) zona de recreación general exterior, vi) zona de alta densidad de uso, y vii) zona amortiguadora. Los usos o actividades permitidas dentro de los parques dependen, entonces, de la zonificación. Así, en una zona de recreación general será posible construir facilidades para el visitante, siempre y cuando las mismas no causen modificaciones significativas al medio ambiente o en una zona de alta densidad de uso se podrán realizar actividades recreativas o educativas. En cambio, en una zona primitiva, se deberá evitar al máximo la intervención humana.

Ahora, como se puede apreciar del recuento anterior, ninguna de las actividades permitidas dentro de parques nacionales hace referencia a un uso sostenible o racional, por ello, en principio no se deberían permitir actividades productivas dentro estas áreas. No obstante, hay que tener en cuenta que los parques también tienen una función histórico-cultural y albergan en sus territorios diversas comunidades que dependen de los bienes y servicios de los parques para su subsistencia. Por ello, desde el Decreto 622 de 1977 se dejó claro que la declaración de un parque no resulta incompatible con la existencia de un resguardo indígena y que se debe establecer un régimen especial para estas comunidades en el que se respete su permanencia y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales del parque, procurando que las tecnologías utilizadas sean compatibles con los objetivos del área. En esa medida, es posible permitir ciertas actividades productivas dentro siempre y cuando las mismas no afecten de forma grave el ecosistema y estén encaminadas asegurar la subsistencia de las comunidades que habitan en ellas. La idea es que la conservación pueda ser compatible con los usos y costumbres de las comunidades, sin incurrir en un tipo de conservación a costa de las comunidades.

Claramente, antes de la declaratoria de un parque o de cualquier tipo de área protegida en donde se vean afectadas o implicadas comunidades étnicas es necesario realizar el proceso

³¹ Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974), Artículo 331.

³² Decreto 622 de 1977, artículo 30.

de consulta previa³³, ya que para formular cualquier plan de manejo o plan maestro sobre un área en la que habitan o de la cual dependen, se debe tener en cuenta sus conocimientos especiales y las necesidades y usos que la dan a la tierra..

Es necesario reiterar que dicha participación no se limita a la consulta previa con comunidades étnicas. Tanto en el Decreto 2372 de 2010 como en la PNHIC y las resoluciones que la acompañan, es claro que en la realización de los planes de manejo requeridos ya sea para áreas de humedal (Ramsar o no) u otras áreas protegidas, es necesario contar con la participación activa y eficaz de quienes van a estar involucrados o se ven afectados por el plan de manejo. Se reitera que entre los principios rectores de la PNHIC está el de participación y el reconocimiento a las diferentes formas de conocimiento, por lo que, para tener un plan de manejo legítimo y acorde con las obligaciones internacionales, se debe tener en cuenta el conocimiento local de quienes utilizan los recursos del ecosistema y se verán afectados por la limitación o condicionamiento en el uso de los mismos. La Corte, en su más reciente jurisprudencia sobre la participación en asuntos ambientales, declaró que “la participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados” por la ejecución de determinada actividad o por alguna decisión, “comporta la apertura de espacios en donde los afectados puedan participar en la toma de decisiones relativas a la realización del proyecto, la evaluación de sus impactos, permitiendo que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local, que se expresa en la evaluación nativa de los impactos y en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes” (Sentencia T-294 de 2014).

En esa medida, respecto de las áreas que hacen parte del Sistema de Parques Naturales, la Corte debe tener en cuenta que el objetivo principal de los mismos es la conservación y por ello, en general, la actividades que se realicen dentro de los mismos deben estar orientadas a tal fin. Es fundamental tener en cuenta que los parques nacionales son áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional por sus características naturales, culturales o históricas y que, en esa medida, cualquier decisión sobre los mismos debe estar encaminada a preservar ese valor excepcional. Sin embargo, también se debe analizar si de acuerdo con los estudios y el proceso que se realizó para definir la zonificación y régimen de usos de cada parque, ciertas actividades permitidas son compatibles con el fin superior de conservación del parque. Ahora bien, también se deben tener en cuenta las comunidades que habitan dentro del parque y procurar porque haya un balance entre el fin de conservación de estas áreas y las necesidades de subsistencia de las comunidades que habitan en ellas.

³³ **Decreto 2372 de 2010. Artículo 42.** Consulta previa. La declaratoria, ampliación o sustracción de áreas protegidas, así como la adopción del plan de manejo respectivo, es una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, por lo cual durante el proceso deberán generarse las instancias de participación de las comunidades. Adicionalmente deberá adelantarse, bajo la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia y con la participación del Ministerio Público, el proceso de consulta previa con las comunidades que habitan o utilizan regular o permanentemente el área que se pretende declarar como área protegida.

Otras áreas del SINAP:

Las áreas del SINAP que no pertenecen al Sistema de Parques Nacionales Naturales están reguladas por el Decreto 2372 de 2010. Como se vio más arriba, estas áreas son las reservas forestales protectoras, los distritos de manejo integrado, los parques naturales regionales, los distritos de manejo integrado, las áreas de conservación del suelo, las áreas de recreación y las reservas naturales de la sociedad civil. Los humedales, por ser ecosistemas de especial importancia ecológica, pueden llegar a ser declarados bajo alguna de estas figuras de manejo.

Si bien las diferentes áreas protegidas se diferencian por las finalidades que se buscan con la declaratoria y el tipo de área objeto de la declaración, el objetivo general común en todas es la preservación y restauración de las condiciones naturales de los ecosistemas y el mantenimiento de los bienes y servicios que prestan, asegurando su uso sostenible. Este uso sostenible es definido como la utilización de “los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”³⁴.

Por ello, el decreto incluye dentro de las actividades permitidas las de “uso sostenible”, que comprenden las actividades de producción extracción, construcción, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como actividades ganaderas, agrícolas, mineras, (entre otras), *siempre y cuando no alteren los atributos de biodiversidad que tiene cada una de las áreas*³⁵. En esa medida, atendiendo a la zonificación que se debe hacer en estas áreas, es posible que dentro de ellas se realicen numerosas actividades productivas, “siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación”³⁶.

Respecto de los humedales, es claro que para asegurar su protección y limitar las actividades que se pueden realizar sobre los mismos, pueden ser declarados por la autoridad ambiental bajo alguna de las categorías de manejo que prevé el SINAP. Sin embargo, por el nivel de amenaza de estos ecosistemas y la importancia mundial de las funciones que prestan, el manejo de los mismos debe ser lo más proteccionista posible. La amenaza a estos ecosistemas fue reconocida por el legislador colombiano en la exposición de motivos de la Ley 357 de 1997, en donde abordó la situación de los humedales en Colombia como justificación para adherirse a la Convención. Al respecto, dijo lo siguiente:

“Colombia cuenta con más de dos millones y medio de hectáreas de humedales. El de mayor diversidad se halla localizado en San Andrés, Providencia y

³⁴ Decreto 2372 de 2010, artículo 2(f).

³⁵ Decreto 2372 de 2010, artículo 35(d).

³⁶ Decreto 2372 de 2010, artículo 35. Parágrafo.

Santa Catalina y está en peligro de desaparición. Pero también por la Sabana y diferentes barrios de Bogotá se reparte múltiples humedales a los que arrojan residuos o basuras y, además, muchos son rellenados para ser vendidos como lotes. Estos ecosistemas se encuentran, en la mayoría de los casos, en estado de gran fragilidad. Dada su sensibilidad, las variaciones ambientales los afectan en gran proporción. Este elemento, el hecho de ser uno de los reductos mas productivos del mundo y la mala conservación de los mismos hace necesario que Colombia sea parte de la Convención³⁷

Igualmente, en dicha ocasión, se determinó que era “indispensable” prevenir el deterioro de estos ecosistemas considerados como “de vital interés para el desarrollo nacional”. Por ello, es evidente que frente a este ecosistema específico tanto el estado como los ciudadanos tienen un deber mayor de protección. Ese deber especial del Estado ha sido reconocido, por ejemplo, en los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo (2010-2014 y 2015-2018) en los que se ha determinado de forma explícita que en estos ecosistemas se podrán restringir de forma total o parcial las actividades de minería o hidrocarburos. Estas actividades, si bien son definidas como de utilidad pública, deben ceder ante los objetivos de conservación de estos ecosistemas que prestan funciones vitales para el desarrollo del país. Esta protección especial y amplia que les ha conferido el legislador, conlleva a que al momento de determinar cuáles son las actividades permitidas dentro de los humedales, o al momento de dirimir conflictos sobre los mismos, se mire con lupa la compatibilidad de las mismas con la conservación y preservación de las características únicas de estos ecosistemas. En ese sentido, consideramos que el examen de compatibilidad en estos casos debe ser aún más estricto que en los demás ya que las funciones especiales que prestan estos ecosistemas no solo están encaminadas a garantizar el acceso a recursos hídricos, sino que también sirven para minimizar los efectos del cambio climático y ayudan a proteger la seguridad alimentaria de diferentes comunidades que dependen de los recursos que provee el ecosistema.

Por esto último, debe aclararse que el análisis no debe estar encaminado a conservar los humedales como paisajes prístinos en donde no se admite ningún tipo de actividad humana, sino a garantizar un uso sostenible y racional que no afecte ni en el corto ni en el largo plazo las características ecológicas del ecosistema, siempre teniendo en cuenta los principios de prevención y precaución que deben guiar cualquier actuación relacionada con el medio ambiente.

Por ello, tratándose de humedales declarados bajo alguna de las figuras del manejo del SINAP, se debe mirar no solo que la zonificación y usos permitidos sean acordes con la figura de manejo, sino también que estas actividades, así sean compatibles con la finalidad de la declaratoria, no amenacen de ninguna manera estos ecosistemas.

c. Humedales con plan de manejo ambiental

³⁷ Exposición de Motivos Ley 357 de 1997.

Una de las obligaciones adquiridas por Colombia al adherirse al Convención de Ramsar, fue la de garantizar que todos los humedales del país debían contar con un plan de manejo ambiental formulado de acuerdo con los lineamientos de la convención. Por ello, en las resoluciones que siguieron a la PNHIC se estableció la forma en que se debían llevar a cabo estos planes de manejo y las consideraciones que se debían tener para hacerlos. Concretamente, en la Resolución 196 de 2006 se estableció la guía técnica para la formulación de estos planes. Esta guía aplica tanto para humedales incluidos en la lista Ramsar como para los demás, y, por ello, fue analizada más arriba en el apartado en el que se estudió la regulación de los humedales Ramsar (punto *b* de esta sección). Es decir, en los planes de manejo para cualquier tipo de humedal se debe hacer la zonificación teniendo en cuenta cuáles son las áreas de protección y preservación, cuáles son áreas de restauración y cuáles áreas estarán destinadas al desarrollo sostenible. Igualmente, se debe determinar cuáles son los usos principales, compatibles, restringidos o prohibidos dentro de cada una de estas áreas, teniendo en cuenta la finalidad de las mismas.

Nuevamente, reiteramos que en la elaboración de estos planes y en los conflictos que surjan sobre los mismos se deben mirar con lupa los efectos de las actividades permitidas y la compatibilidad de las mismas con el fin ulterior de conservación del ecosistema. Esto en razón de que los humedales son ecosistemas especialmente amenazados y su desaparición o perturbación no solo afecta la biodiversidad del país sino que implica una mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.

En esa medida, en los casos en donde se esté analizando la situación de un humedal que únicamente cuenta con Plan de Manejo Ambiental se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones. Primero, es necesario que se haga un examen estricto de la compatibilidad de las actividades permitidas, favoreciendo aquellas dirigidas a su conservación pero garantizando que las comunidades puedan hacer un uso racional y sostenible en el largo plazo de sus servicios y recursos. Y, segundo, se debe instar a las autoridades para que, en la medida de lo posible, le den una mayor protección a estos ecosistemas declarándolos áreas protegidas bajo alguna de las figuras de manejo del SINAP. La protección a través de este tipo de figuras es una de las obligaciones que adquirió el estado al adherirse al Convenio Ramsar, y por ello se debe garantizar que cada vez sean más los humedales que cuentan con una figura de protección especial. Por ello, si la Corte lo considera conveniente por las características y riesgos de cada caso, debe exhortar a las autoridades ambientales para que hagan los estudios necesarios para declarar estos ecosistemas como áreas protegidas.

d. Humedales sin plan de manejo ambiental

Como se vio en el acápite anterior, de acuerdo con la PNHIC y la convención de Ramsar, todos los humedales del país deberían contar con una Plan de Manejo Ambiental. Sin embargo, la realidad es que son pocos los humedales que cuentan con planes de manejo y muchos de los que si tiene planes formulados no los han implementado. Esto implica la

desprotección absoluta de ecosistemas que cumplen con funciones vitales para el desarrollo y sostenibilidad del país. Por ello, si la Corte conoce un caso en el que se discuta la situación de un humedal que ni siquiera cuenta la protección obligatoria que representa un plan de manejo ambiental, debe instar a las autoridades competentes para que lo formulen e implementen cuanto antes. No hacerlo es un desconocimiento no solo de las obligaciones legales de las autoridades sino de obligaciones internacionales en cabeza del estado colombiano.

Igualmente, en virtud de los principios de prevención y precaución que deben guiar las actuaciones que afecten el medio ambiente, es necesario que ante la ausencia de un plan de manejo, la Corte haga cesar las actividades que pueden estar poniendo en riesgo o amenaza las características ecológicas de los humedales que garantizan la continuidad en la prestaciones de bienes y servicios fundamentales tanto para la sociedad colombiana como para la humanidad, hasta que se elabore dicho plan. Para ello, debe estudiarse si en la situación objeto de estudio se está realizando una actividad que resulta compatible con el concepto de uso racional y desarrollo sostenible que debe guiar el manejo de estos ecosistemas, y, de lo contrario, deben ordenarse restricciones o condicionamientos a la actividad para hacer cesar el riesgo o la amenaza sobre el ecosistema.

3. Peticiones

De acuerdo con el razonamiento expuesto, solicitamos respetuosamente a la Corte Constitucional que al momento de emitir un fallo en el proceso de la referencia tenga en cuenta los criterios fijados en esta intervención. Para ello, solicitamos a la Corte que analice bajo qué tipo de protección está el humedal en cuestión y cuáles son las zonas y usos determinados para su manejo. Sin bien únicamente conocemos algunos de los hechos del caso, a priori consideramos que si se llegase a tratar de ganadería extensiva, esta actividad no puede considerarse como una actividad compatible por no ser un uso racional de los bienes y servicios que presta el humedal.

Respetuosamente,

César Rodríguez Garavito
Director de Dejusticia

Diana Rodríguez Franco

Investigadora de Dejusticia

Mauricio Albarracín
Investigador de Dejusticia

Helena Durán Crane
Investigadora de Dejusticia