

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

PARQUES - Archivo y Correspondencia- E

Radicado: 00106-816- 005042

Fecha: 23/05/2012 - 04:06 PM

Remitente: MIRANDA LONDOÑO JULIA

Dependencia: Despacho Dirección General

Destinatario: ROSA ELVIRA LARGO

Destino: N/A

Folios: 14

Anexos: 0

Bogotá D.C

DIG

Doctora
ROSA ELVIRA LARGO
Dirección Legal Ambiental
Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas No. 54 – 38
Bogotá D.C

TEMA: Concepto Jurídico /Ambito de reglamentación Decreto 2372 de 2010/Categorías de Áreas Protegidas/Contenido del POT frente a áreas protegidas/Competencias de los municipios en conservación de recursos naturales y diversidad biológica/Competencias Grandes Centros Urbanos en materia de áreas protegidas/Subsistemas de Areas Protegidas/Registro Único Nacional de Áreas Protegidas.

FUENTES FORMALES: Decreto Ley 28 11 de 1974/Ley 99 de 1993/ Ley 165 de 1994/ Decreto reglamentario 2372 de 2010

Respetada doctora Rosa Elvira.

Atendiendo a la consulta presentada por esa Dirección, me permito dar respuesta a sus interrogantes, teniendo en cuenta el ámbito de competencia de Parques Nacionales Naturales como entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y como Coordinador del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP- conforme al artículo 7 del Decreto reglamentario 2372 de 2010 y al artículo 1 del Decreto ley 3572 de 2011¹, en los siguientes términos:

¹ ARTÍCULO 1o. *CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.* Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, cuyas funciones serán las establecidas en el presente decreto. La entidad estará encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este organismo del nivel central está adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

1. Se precise el ámbito de reglamentación del Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003 con ocasión de la expedición del Decreto 2372 de 2010, como quiera que estas disposiciones no incorporan el concepto de área protegida ni el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Respuesta:

En primer lugar, debemos señalar que si bien en el Decreto ley 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -, así como tampoco en la Ley 99 de 1993, se hace referencia expresa a la expresión "áreas protegidas", no es menos cierto que en dichas disposiciones legales, se contempló la existencia de áreas de manejo especial o categorías de manejo, cuya finalidad coincide con lo que posteriormente, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado en Colombia denominó como "Área Protegida". De manera tal que estamos frente a una temática, que no ha sido ajena a los avances normativos que se presentan periódicamente, dado que las normas no son estáticas, no se estancan en el tiempo, sino que son dinámicas.

En ese sentido, el artículo 308 del Decreto ley 2811 de 1974 señala que "*Es área de manejo especial la que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables*".

Por su parte, en el artículo 2 de la Ley 165 de 1994 por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica - CBD -, señala que "*Por "área protegida" se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación*". Como se puede apreciar, a pesar de existir diferencias en su definición, los objetivos que se persiguen, tanto con las áreas de manejo especial reguladas por el CNRNR, como por la CBD son comunes.

Entre otras, el Decreto Ley 2811 de 1974 señala que son áreas de manejo especial las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Áreas de Recreación.

De igual manera, en los artículos 206 y 207 del CNRNR se hizo referencia a las áreas de reserva forestal, señalando que es "*la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras*" y que "*El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques*".

En consonancia con lo anterior, y de acuerdo con el artículo 204 de la norma citada, en las áreas de reserva forestal protectoras, *“debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque”*.

A su vez, la Ley 99 de 1993, en sus artículos 5, 31, 109 y 110, hizo referencia a los Parques Nacionales Naturales, los Parques Nacionales Naturales de carácter regional, los Distritos de Manejo Integrado, las Áreas de Reserva Forestal Nacionales y de carácter regional, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Es de anotar, que salvo la última categoría citada, la ley no efectuó definición, ni precisó el alcance de las mismas.

En cuanto a las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, el artículo 109 citado expresa: *“Denomínase Reserva Natural de la Sociedad Civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental”*

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto Ley 216 de 2003, por el cual se determinaron los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones, hoy derogado por los Decretos ley 3570 y 3571 de 2011, se establecieron como funciones del Despacho del Ministro de Ambiente:

“10. Declarar, delimitar, alinear y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas.

11. Declarar, delimitar y alinear las áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y demás áreas protegidas.

(...)” (Subrayado fuera de texto).

Es de anotar que esta norma, al igual que la Ley 165 de 1994, hizo referencia a las áreas protegidas y en el numeral 11, señala expresamente que los Parques Nacionales Naturales son áreas protegidas, y reconoce la existencia de otras áreas con esta connotación.

Por su parte, el artículo 19 del decreto ley citado, señalaba como funciones de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, entre otras las siguientes:

“1. Proponer e implementar las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con las áreas del sistema de parques nacionales naturales y del sistema nacional de áreas protegidas SINAP.

2. Contribuir a la conformación y consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas.

(...)" (Subrayado fuera de texto).

El Decreto ley 216 de 2003, se encontraba vigente a la fecha de publicación del Decreto 2372 de 2010 y en dicha norma se establecieron una serie de facultades amplias al Ministerio de Ambiente en relación con la declaratoria de áreas protegidas, de donde resultaba clara la facultad en cabeza de dicha entidad de declarar otras áreas protegidas lo cual se precisó vía reglamento entratándose de los Distritos de Manejo Integrado del orden nacional, como se contempló en el Decreto 2372 de 2010 y hoy día, en el Decreto Ley 3570 de 2011.

Como se puede apreciar, existían una cantidad de categorías o figuras de protección que tenían como objetivo común la conservación ambiental, no obstante, contaban con diferencias entre sí, especialmente en lo referente al régimen de usos.

Estas áreas desde lo técnico podían ser consideradas áreas protegidas, pero estaba pendiente catalogarlas así desde lo jurídico, de manera tal que a través del Decreto 2372 de 2010, se incorporaron en un solo cuerpo normativo las categorías creadas por la ley, sin crear una nueva categoría por cuanto este es un aspecto a desarrollar a través de una ley, no de un decreto reglamentario.

De hecho, en parte considerativa del decreto citado, se dispone:

"Que tanto las normas constitucionales como las provisiones del Convenio, se ven reflejadas en la Ley 99 de 1993, que consagró dentro de los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana, definidos en su artículo 1°, que la biodiversidad por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. Adicionalmente, la Ley 99 de 1993 precisó las competencias a cargo de las autoridades ambientales para la reserva, declaración y administración de distintas figuras de manejo y protección de los recursos naturales reguladas por el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y sus reglamentos, y para las creadas por esa misma ley.

Que el Decreto-ley 2811 de 1974, por el cual se adopta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente contempla unas denominaciones y figuras legales de protección, algunas de las cuales han sido reguladas individualmente y otras que carecen aún de reglamentación, sin una intención o visión sistémica que las vincule, salvo al interior de una categoría que es precisamente el denominado Sistema de Parques Nacionales Naturales, que está integrado por seis tipos de áreas, las cuales se regulan y definen como un Sistema.



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



50 años

Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Que se hace necesario contar con una reglamentación sistémica que regule integralmente las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto-ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a la luz de las disposiciones previstas en la Ley 165 de 1994, establezca los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas y defina además algunos mecanismos que permitan una coordinación efectiva del mencionado sistema”.

De acuerdo con lo anterior, la expedición del Decreto 2372 de 2010, obedeció a la necesidad de reglamentar las disposiciones legales antes citadas, consolidar y fortalecer la más importante estrategia de conservación in situ de diversidad biológica y dar cumplimiento a compromisos internacionales adquiridos por Colombia, como se detalla a continuación y que redundan en beneficio de todos los habitantes del país.

En ese sentido, el Gobierno Nacional formuló un marco jurídico reglamentario a través de la expedición del Decreto 2372 de 2010, que además de desarrollar el concepto ya existente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incorporado por la Ley 165 de 1994 y reiterado por el decreto ley 216 de 2003, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, establece los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas y define además algunos mecanismos que permitan la coordinación del mencionado sistema.

En efecto, bajo el entendido que la gestión aislada de las áreas protegidas no es suficiente para conservar la diversidad biológica, el Convenio sobre la Diversidad Biológica insta a los países a conformar Sistemas de Áreas Protegidas. Por su parte, la Conferencia de la Partes del Convenio, mediante Decisión VII.28 aprobó el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas que reitera la necesidad de establecer y mantener sistemas de áreas protegidas, en los que es necesario adoptar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, aplicando el enfoque ecosistémico.

Como ya señalamos, que el concepto de Sistemas de Áreas Protegidas, acuñado tanto por el Convenio, como por la decisión VII.28, si bien contaba con creación legal, no contaba con un desarrollo reglamentario en nuestro ordenamiento jurídico que integrara las distintas categorías de protección, los actores que intervienen en su designación, administración y manejo y estableciera sus interrelaciones con una visión sistémica que las orientara y vinculara, contrario a regularlas de manera independiente. Esta visión sistémica estaba presente sólo en una de las figuras de conservación existentes en nuestro ordenamiento jurídico, el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que está integrado por seis tipos de áreas, las cuales se definen y regulan como un Sistema.



En este sentido, a través del Decreto 2372 de 2010, se reglamentaron las categorías de áreas protegidas creadas por el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, para lo cual resulta necesario precisar, que con relación a las áreas de manejo especial e incluso a las áreas de reserva forestal protectoras, en el Código se les señaló su finalidad e incluso en muchos casos su regulación general, pero careció de definiciones, las cuales se incluyeron en el decreto reglamentario citado, buscando una estructura coherente y sobre todo sistemática.

Conforme a lo establecido por el Decreto reglamentario 2372 de 2010, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Colombia está definido como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

2. Teniendo en cuenta la definición que establece el artículo 3 del Decreto 2372 de 2010 respecto al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se precise si dentro del mismo se encuentran todas las áreas protegidas del país cualquiera sea su orden o nivel, lo que incluye las áreas protegidas del orden distrital.

Respuesta:

Como ya se expresó, la creación en nuestro país de diversas categorías jurídicas para la protección de la diversidad biológica, o en general la conservación del ambiente y los recursos naturales, ha sido anterior a la inclusión de la definición legal de área protegida consagrada en la Ley 165 de 1994 aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica, lo que nos llevó a contrastar aquellas figuras con la definición legal para determinar su adecuación a esta categoría.

Por esta razón, el Decreto 2372 de 2010 se ocupó entre otras cosas, de ordenar y agrupar las categorías que ya tenían creación legal en Colombia, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas. Estas categorías, por mandato legal, existen en los órdenes nacional y regional, es decir aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del Ministerio de Ambiente y de las CAR.

En ese sentido, la no inclusión de áreas protegidas "locales, municipales o distritales" en el Decreto 2372 de 2010, obedeció a que ni en el Código de los Recursos Naturales Renovables, ni en la Ley 99 de 1993, así como en ninguna otra norma con rango legal, se han establecido o creado figuras o categorías para la protección y manejo de los recursos naturales renovables por parte de los municipios o distritos con una denominación específica, no a un capricho del gobierno nacional.



Además de lo anterior, debemos señalar que en la Ley 388 de 1997, que es posterior a la aprobación en Colombia del Convenio sobre la Diversidad Biológica, situación que se hizo efectiva a través de la Ley 165 de 1994, no hace referencia la creación o declaración de áreas protegidas por parte de los municipios o distritos, por lo tanto, no existe un marco general que regule las áreas protegidas locales, que como expresamos, corresponde exclusivamente al legislador. De esta manera, no podía el decreto dar vida jurídica a categorías que no están previstas en la Ley. Así las cosas, el actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas no puede prever áreas protegidas del orden distrital o municipal.

Lo anterior, no es óbice para que los municipios y distritos, con fundamento en el artículo 313 de la Constitución Política (num. 7 y 9) y la Ley 388 de 1997, puedan establecer suelos de protección y conservación ambiental en su respectiva jurisdicción, las cuales no pueden ser consideradas áreas protegidas del SINAP a las que se refiere el Decreto 2372 de 2010, pero si tener como objeto la conservación ambiental.

3. ¿Los únicos objetivos de conservación que pueden dar lugar a la declaratoria de áreas protegidas son los señalados en el artículo 6 del Decreto 2372 de 2010?

Respuesta:

Como se mencionó anteriormente, el concepto jurídico de área protegida ingresa a nuestro ordenamiento a través de la aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en los siguientes términos: "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación".

Así las cosas, la definición misma de las áreas protegidas exige la existencia de unos objetivos de conservación que motiven su creación y mantenimiento. En este sentido, el Decreto 2372 de 2010 señaló en su artículo 5 unos **objetivos generales de conservación**² del país, definidos como los propósitos nacionales de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se

² **Artículo 5°. Objetivos generales de conservación.** Son los propósitos nacionales de conservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan a su logro. Las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos constituyen una prioridad nacional y una tarea conjunta en la que deben concurrir, desde sus propios ámbitos de competencia o de acción, el Estado y los particulares. Los objetivos generales de conservación del país son:

- a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.
- b) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.
- c) Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

pueden alcanzar mediante diversas estrategias que aportan a su logro. Define igualmente la norma en comento, que las acciones que contribuyen a conseguir estos objetivos constituyen una prioridad nacional y una tarea conjunta del Estado y los particulares.

En este sentido, es claro que la finalidad de las áreas protegidas es alcanzar objetivos específicos de conservación, por lo tanto dentro de los criterios para la designación de las mismas están considerados el análisis de características intrínsecas de la biodiversidad y de los elementos socioculturales asociados, permitiendo así una valoración de la importancia estratégica de éstas con visión de largo plazo.

El Decreto a través de su articulado establece que los objetivos de conservación de las áreas protegidas constituyen el eje central que orienta toda la gestión de éstas desde su identificación, declaración, planificación, administración y manejo, tal y como se evidencia al establecer las definiciones de área protegida y categoría de manejo (artículo 2 literal a. y q.), la enunciación de los objetivos específicos (artículo 6), la finalidad del procedimiento de homologación (artículo 23), los criterios que deberá tenerse en cuenta para adelantar la sustracción de áreas protegidas (artículo 30), la finalidad de la zona amortiguadora (artículo 31), el objetivo de adelantar la zonificación de las áreas (artículo 34), las condiciones para poder adelantar el desarrollo de actividades permitidas (artículo 37), los criterios mínimos para la designación de áreas protegidas (artículo 38), y la previsión de un plan de manejo como instrumento obligatorio de gestión de conservación (artículo 47).

De conformidad con lo anterior, las áreas protegidas integrantes del SINAP deben enmarcarse y responder a los objetivos nacionales y específicos de conservación previstos en los artículos 5 y 6 del Decreto 2372 de 2010 que son los necesarios y adecuados para obtener el fin perseguido con la declaratoria de áreas protegidas.

4. **¿En una modificación (ordinaria o extraordinaria) del Plan de Ordenamiento Territorial, debe señalarse el objetivo de conservación de cada una de las áreas protegidas distritales, de acuerdo con el enunciado del artículo 6 del Decreto 2372 de 2010? Se precise el alcance del artículo 19 del Decreto Reglamentario, en cuanto el POT sí debe incorporar regulación de los usos del suelo del territorio comprendido al interior de las áreas protegidas.**

Respuesta:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital ha sido definido como el *"conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el*



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”³

Este ordenamiento del territorio ha sido considerado como una función pública que tiene sustento constitucional en varios artículos, entre ellos el 82 y 313. Por su parte, la ley establece los principios para el ordenamiento del territorio⁴, dentro de los cuales se resaltan la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, principios inspirados en la Constitución Política que constituyen pilares fundamentales en la conservación de áreas protegidas.

El ordenamiento del territorio tiene como finalidad, entre otras, posibilitar a los habitantes el acceso a los espacios públicos y su destinación al uso común, así como atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.⁵

La Ley igualmente señala que el ordenamiento del territorio local se ejerce por parte de las entidades distritales y municipales, entre otras, a través de las siguientes acciones, las cuales deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen:

- Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
- Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

El Artículo 10 de la Ley 388 de 1997, introduce el concepto de determinantes de los planes de ordenamiento territorial, refiriéndose a aquellas disposiciones que constituyen normas de superior jerarquía y que por lo tanto deberán ser tenidas en cuenta en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial por parte de los municipios y distritos.

Dentro de las determinantes ambientales se encuentran aquellas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, a saber:⁶

³ Ley 388 de 1997, artículo 5.

⁴ Ibidem, artículo 2.

⁵ Ibidem, artículo 3.

⁶ Ibidem, artículo 10.

- *“Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*
- *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*
- *Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.”*

Consecuentemente con lo anterior, la Ley 388 de 1997 exige dentro de los contenidos del componente general del plan de ordenamiento, la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales. De la misma forma, al señalar lo correspondiente al contenido estructural, exige que en este se especifiquen, las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

Por su parte, el artículo 13 define el componente urbano del plan de ordenamiento territorial como el instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Allí también exige se incluyan la delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales.

De la misma manera, el artículo 14 establece que el componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Esta



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

norma dispone que este componente contenga por lo menos, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.

El artículo 30 establece que los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana, al interior de los cuales podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, definido este último por el artículo 35 como aquel constituido por las zonas y áreas de terreno que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

El Decreto 3600 de 2007 reglamenta el suelo rural en lo que tiene que ver con sus categorías de protección, incluyendo como tales las áreas de conservación y protección ambiental, entendidas como aquellas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal. Dentro de esta categoría, se incluyen las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal, las áreas de manejo especial y las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

Lo anterior nos lleva a concluir que el ordenamiento del territorio que deben realizar los municipios deberá respetar y acoger las disposiciones que sobre áreas protegidas, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecológica (páramos, humedales, zonas de recargas de acuíferos, bosques de niebla, rondas hidráulicas, etc), hayan expedido las autoridades competentes en el orden nacional y regional, quedándole a la entidad territorial el deber de definir igualmente la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales en el ámbito local, lo cual podrá realizar dentro de los componentes del Plan donde estén previstos, respetando en cada caso los periodos establecidos en la norma para el efecto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

⁷ **Artículo 28°.- Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.** Modificado por el art. 2, Ley 902 de 2004, os planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.



Atendiendo lo anterior, en el artículo 19 del Decreto 2372 de 2010, expresamente se dispone que las *“entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del Sinap, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto”*

En cuanto al concepto de función amortiguadora del territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas, establecida en el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional del Áreas Protegidas, se debe señalar que en el artículo en cuestión se dispone:

“Artículo 31. FUNCIÓN AMORTIGUADORA. *El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.*

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo periodo de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un periodo constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.

Nótese de la norma transcrita, que el Decreto 2372 de 2010 establece una **función amortiguadora** del territorio circunvecino y colindante de las **áreas protegidas** que conforman el SINAP, la cual aplica para todas las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP, reiterando la finalidad que persiguen las normas ambientales como determinantes en la ordenación del territorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Así mismo, este concepto está ligado con el concepto propio de la función ecológica de la propiedad y de la función de las áreas protegidas, definido en el citado decreto como el "*Atributo de la biodiversidad que hace referencia a la variedad de procesos e interacciones que ocurren entre sus componentes biológicos*", y en ese entendido, la función de amortiguación del territorio deberá valorarse de acuerdo con los objetivos de conservación del área protegida o que se pretenda proteger.

En ese sentido, las medidas tendientes a garantizar la función amortiguadora de las superficies de territorio circunvecinas y colindantes a las áreas protegidas, deben ser establecidas por los diferentes municipios y distritos en cuya jurisdicción se encuentren áreas protegidas, con el objeto de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

En ese último caso, las CAR cumplen un primordial papel, a fin de que en los POT se incluya la función amortiguadora, como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997. Esto tanto en el establecimiento general de los determinantes, como en los procesos de concertación del componente ambiental de los POT, sea para su adopción, revisión o modificación.

Como se expresó, en el Decreto 2372 de 2010, no se contemplan áreas protegidas locales, municipales o distritales, por cuanto las mismas no tienen creación legal, lo cual no obsta, para que en las superficies de territorio circunvecinas y colindantes a los suelos de protección definidos en el POT, como por ejemplo de los parques ecológicos distritales, se adopten medidas tendientes a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre los mismos, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con sus objetivos de conservación, entre otros aspectos. Por esta razón es importante contar con una



delimitación, zonificación y determinación de régimen de usos de estas áreas, con cartografía oficial y a escala adecuada.

5. ¿El artículo 7 del Decreto 2372 de 2010 que establece la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a cargo de la Unidad de Parques Nacionales, se encuentra en consonancia con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, por el cual se crea Parques Nacionales Naturales? ¿La Unidad de Parques debe coordinar con el Distrito Capital las estrategias para la conformación, desarrollo, funcionamiento y consolidación del Sistema?

Respuesta:

En concordancia con lo establecido tanto en el Decreto 2372 de 2010, como en el Decreto ley 3572 de 2011, Parques Nacionales Naturales en relación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas tiene las siguientes funciones:

- Proponer al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las políticas, planes, programas, proyectos y normas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP.
- Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.
- Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP.
- Coordinar la elaboración del plan de acción del SINAP.
- Orientar los procesos de identificación y definición de prioridades de conservación in situ para el SINAP y facilitar su articulación en las diferentes escalas.
- Coordinar la conformación y funcionamiento de los subsistemas regionales de áreas protegidas, de conformidad con las directrices y lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Coordinar la elaboración del plan de acción de los subsistemas regionales de áreas protegidas.
- Brindar asesoría a las autoridades ambientales regionales en los procesos de declaratoria de áreas protegidas, cuando se requiera.
- Promover los procesos de identificación y definición de prioridades de conservación in situ para los subsistemas regionales de áreas protegidas y velar por su articulación en las diferentes escalas.
- Promover la implementación regional de incentivos económicos para la conservación de las áreas protegidas.



En este sentido, es claro que Parques Nacionales Naturales en su rol de coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberá articularse con todos los actores que resulten claves en la conformación y funcionamiento del Sistema y en el caso en concreto con el Distrito Capital, atendiendo la existencia de áreas protegidas, como el Parque Nacional Natural Sumapaz y Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mas no tiene incidencia sobre las determinaciones que sobre los suelos de protección adopte el Distrito Capital. No obstante, Parques Nacionales Naturales estima que lo ideal, es que este tipo de determinaciones se adopten en armonía con las disposiciones nacionales sobre áreas protegidas.

6. **¿Las áreas protegidas distritales formaran parte de uno de los Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas a los que hace mención el artículo 8 del Decreto 2372 de 2010?**
7. **¿Cómo interpretar la facultad o autonomía de que gozan los municipios y/o Distritos de declarar áreas protegidas reconocida en el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con lo señalado por el artículo 322 de la carta Magna? ¿Las áreas protegidas municipales o Distritales declaradas bajo categorías establecidas por los entes territoriales forman o no forman parte del Sinap? Se precise el alcance del artículo 40 del Decreto 2372 de 2010, por cuanto el mismo al parecer desconoce la facultad de los Concejos Municipales de designar o declarar áreas protegidas.**

Respuesta:

Se recuerda que las competencias constitucionales y legales dadas a los municipios dejan claro que son actores claves en la destinación de porciones del territorio para la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica.

Según la Constitución y la ley, los municipios deben dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio⁸ y reglamentar los usos del suelo⁹. Con base en lo anterior, muchos municipios del país han declarado distintas clases de "áreas protegidas de nivel local". Sin embargo, debe tenerse en cuenta que ni en el Código de los Recursos Naturales Renovables, ni en la Ley 99 de 1993, se han establecido figuras legales o categorías para la protección y manejo de los recursos naturales y la biodiversidad por parte de los municipios, por lo tanto, no existe ese marco general, que como expresamos, corresponde exclusivamente al legislador.

Así las cosas como las normas que tratan la materia no han regulado la declaración, administración y manejo de áreas protegidas por parte de dichas entidades territoriales y tampoco han definido

⁸ Constitución Política, artículo 313, numeral 9. Ley 99 de 1993, artículo 65, numeral 2.

⁹ Ibidem, numeral 7.

categorías de manejo de áreas protegidas para este ámbito de gestión, en consecuencia, no pueden considerarse integrantes del SINAP, figuras de protección declaradas por los municipios.

Ahora, el parágrafo del artículo 40 del Decreto 2372 de 2010, respeta y mantiene las figuras de protección y manejo declaradas antes de la vigencia del mismo, y que por sus especiales características requieran ser reservadas como áreas protegidas regionales y sobre las cuales las Corporaciones Autónomas Regionales ejerzan acciones de administración y manejo, para que estas autoridades surtan dicho trámite sin adelantar el procedimiento que se tiene previsto adoptar para la declaratoria de áreas protegidas.

Como ya se expresó, el Decreto 2372 de 2010, entre otras cosas, reglamenta las categorías de áreas protegidas que ya contaban con consagración legal (Decreto ley 2811 de 1974 y Ley 99 de 1993), de manera tal que no está en contravía con otro tipo de disposiciones de naturaleza ambiental, ni cercena la facultad legal establecida por mandato de la Constitución Política y la ley en cabeza de los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial, así como tampoco en la defensa de su patrimonio ecológico.

En ese sentido, y dada la relación existente entre este tema y lo resuelto por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-534/96, Magistrado Ponente. Fabio Morón Díaz, a través del cual se declaró exequible el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993¹⁰, especialmente atendiendo que el Distrito Capital se encuentra en la sabana de Bogotá, procederemos a citar varios apartes del referido fallo, a saber:

"(...)

"a. El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central.

¹⁰ **Artículo 61°.**- Declárese la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.

La protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido, entre otros, por los artículos 8, 79 y 80 de la C.P., en principio es responsabilidad del Estado. En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local:

"...si bien es cierto que existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local, (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido), también lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr. es predicable el concepto de un solo sistema de aguas). (Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La pregunta que surge entonces es si el uso de los suelos y la protección del patrimonio ecológico de los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, aspectos sobre los cuales versa la demanda, son materias que desbordan el marco local, esto es, que trascienden el interés de esas entidades territoriales, o si, por el contrario, constituyen asuntos de interés y proyección nacional, que ameritan, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad reglamentaria, que en esos asuntos les reconoce la Constitución.

Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circuncribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional.

(...)

Así, el legislador, con base en lo dispuesto en los artículos 8, 79, 80 y 334 superior, podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional. Ministerio del Medio Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos.

Esas políticas y definiciones de carácter general, tan necesarias y urgentes en una sociedad como la nuestra, que hasta hace poco desconocía y menospreciaba su importancia y en consecuencia carecía de una tradición normativa en la materia, se imponen, y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente, con diferente intensidad, según se trate de la regulación de un recurso natural, cuyo manejo incida, en mayor o menor medida, sobre los ecosistemas regionales o nacional.



En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, ellas se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen, y así lo definió el mismo legislador, recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera, lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las entidades territoriales, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar "...al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad"

El diseño de políticas, que incluye la imposición de principios y directrices, y la reglamentación de su implementación en las entidades territoriales, son competencia del Estado y de los municipios respectivamente, sin que por ello puedan entenderse como funciones excluyentes, pues el legislador, tal como se ha establecido, en lo relacionado con la preservación y protección del medio ambiente, está habilitado para producir normas reguladoras de carácter general, siempre que con sus disposiciones no interfiera, obstruya o impida el ejercicio de la competencia reglamentaria que, respecto de las mismas, el Constituyente radicó en las corporaciones de elección popular de los municipios.

(...)

Es clara entonces la legitimidad que le asistía al Congreso de la República para expedir la Ley 99 de 1993, a través de la cual desarrolló, entre otros, el principio consagrado en el ya citado artículo 8 de la Constitución, y para consagrar en el artículo 61 de la misma como bienes de interés ecológico nacional, a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, declaración que quiso hacer efectiva con las disposiciones adoptadas en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, que otorgan funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dirigidas a garantizar la destinación que se prevé para los mismos y su conservación y preservación, sin que tales disposiciones puedan ser acusadas de interferir o anular la facultad reglamentaria de esos municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, las cuales, dadas las características e importancia de dichos bienes sobre el ecosistema nacional, se someten a las disposiciones de la misma ley, y a la que expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, lo cual se ajusta plenamente al mandato del artículo 287 de la C.P..

Esa facultad legislativa, como se dijo, debió ejercerla el Congreso respetando el espacio que reservó el Constituyente para los municipios, en lo relacionado con la reglamentación de los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los mismos, según lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, normas que específicamente atribuyen a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar dichas materias en su territorio, mediante los actos jurídicos que expiden, esto es, los acuerdos municipales.

Tal restricción sin embargo, no le impedía al órgano legislativo hacer uso de la potestad que le es propia, como parece entenderlo el actor, de producir normas de carácter general y abstracto sobre esas materias, incluidas aquellas que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 79 de la C.P., lo habilitan para tomar medidas dirigidas a proteger y "...conservar áreas de especial importancia ecológica", que fue lo que hizo al declarar a la Sabana de Bogotá y los municipios aledaños zonas de interés ecológico nacional, y en consecuencia supeditar la reglamentación que sobre esas materias produzcan los mismos a las disposiciones de la ley y a las que a nivel



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

nacional expida el gobierno nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente, siempre que éstas últimas no sean exhaustivas y detalladas, hasta el extremo de que vacien de contenido la potestad reglamentaria de los municipios.

*Al contrario, si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad **reglamentaria** en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional.*

La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.

Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P.

(...)

Ahora bien, el hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba, de conformidad con lo establecido en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República:

(...)

*Dicha potestad debe ejercerla el Presidente de la República a través de normas jurídicas que como tales son de obligatorio cumplimiento no solo para los asociados sino para las diferentes instituciones que se relacionen con su contenido, y a ello precisamente se refiere de manera expresa el inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, demandado por el actor, norma que enfatiza la obligación que tienen los municipios y los concejos municipales, específicamente los del Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, de acoger y **tener en cuenta** las disposiciones que en desarrollo de su potestad reglamentaria expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico.*

(...)

Debe entenderse entonces que la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes, a las cuales les corresponde dicha función "por mandato de la constitución y de la ley", pues fueron designadas para el efecto por el Constituyente, artículo 208 de la C.P., y por el legislador a través de la ley 99 de 1993, en desarrollo de la facultad de intervención que para las materias específicas a las que se refieren los



numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, le atribuyó categóricamente el Constituyente al Estado, en el artículo 334 de la Carta Política.

En consecuencia, el Estado, como director general de la economía, intervino, tal como se lo ordena el artículo 334 de la Carta Política, para lograr una racional explotación de los recursos naturales y del uso del suelo en la Sabana de Bogotá y algunos municipios circundantes, al determinar en la ley 99 de 1993, los organismos del sector público encargados a nivel nacional y regional de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, atribuyéndoles facultades para producir disposiciones que garanticen, con perspectiva de unidad e integralidad, de una parte el desarrollo sostenido de la economía, y de otra, la preservación de un patrimonio esencial para la Nación en su conjunto, asumiendo que tales disposiciones afectarán a las generaciones actuales y futuras que la conforman.

Ahora bien, siendo la explotación racional de los recursos naturales y la adecuada utilización de los suelos, materias inherentes a dichos propósitos, que, como tales, se destacan en el artículo 334 superior como objetos específicos de regulación por parte del Estado, ella, la regulación, no puede entenderse como un obstáculo para que los municipios reglamenten dichas materias en sus respectivas jurisdicciones.

En efecto, esta competencia reglamentaria, como es obvio, recae sobre un objeto específico de superior jerarquía, la ley y la reglamentación que de la misma produzca el gobierno en desarrollo de la potestad que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Carta, lo que hace que esa actividad esté supeditada a su contenido, no pudiendo el agente encargado de reglamentarla, el respectivo concejo municipal, desvirtuarlo, desbordarlo o desconocerlo, sin violar no sólo el marco legal que condiciona su actividad, sino el mismo ordenamiento superior.

Esa actividad legislativa cumple entonces dos importantes cometidos: de una parte le permite al Estado desarrollar el mandato consignado en el artículo 334 superior, y de otra sirve de sustento y viabiliza el cumplimiento de las funciones asignadas a los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., de reglamentar en sus respectivas jurisdicciones, con base en la ley y en los reglamentos que sobre la misma expida el gobierno nacional, la regulación que emana del legislador y de las entidades públicas destacadas por éste para el efecto, sobre uso del suelo y protección del patrimonio ecológico.

(...)

Se observa que las disposiciones citadas, consignadas en los incisos primero y segundo del artículo 61 de la ley 99 de 1993, en nada interfieren con el ejercicio de la facultad que la Constitución otorgó a los Concejos de los municipios de Cundinamarca y de Santa Fe de Bogotá, para reglamentar los usos del suelo y dictar normas tendientes a la protección de su patrimonio ecológico; ellas configuran limitaciones a la autonomía de esas entidades territoriales, legítimamente establecidas por el Congreso de la República en ejercicio de su potestad legislativa, para preservar el patrimonio ambiental de la Nación, que como tales deberán ser tenidas en cuenta por las corporaciones municipales de elección popular, a la hora de desarrollar las competencias reglamentarias que les corresponden.

En cuanto a las disposiciones del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, objeto de impugnación, ellas, como ha quedado establecido, hacen parte de una norma dirigida de manera específica a los municipios de Cundinamarca y a la Sabana de Santa Fe de Bogotá; su contenido simplemente desarrolla el mandato del



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

artículo 334 de la Carta Política, que le ordena al Estado intervenir, por mandato de la ley, en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, sin que su contenido impida que dichas entidades territoriales puedan ejercer la actividad normativa que les señalan los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, para lo cual deberán tener en cuenta, no solo las disposiciones de la misma ley, sino aquellas que a nivel nacional expida el gobierno en desarrollo de la potestad reglamentaria que para el efecto le reconoce el numeral 11 del artículo 189 de la C.P., la cual puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Carta Política, ejercer a través del Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

Las disposiciones acusadas no hacen más que materializar la facultad de intervención que en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, de manera expresa el Constituyente radicó en cabeza del legislador, y la facultad reglamentaria que el mismo radicó en cabeza del Presidente de la República, a través del numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, por lo que con ellas no se produce ningún tipo de vulneración al ordenamiento superior, motivo por el cual, en los términos de esta providencia serán declaradas exequibles por esta Corporación.

(...)"

De acuerdo con lo anterior, son evidentes los límites que tienen los municipios y distritos para cumplir con sus funciones constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial.

En consonancia con lo anterior, en ningún aparte del Decreto 2372 de 2010 se manifestó que los municipios y distritos no continuarán cumpliendo con sus mandatos constitucionales y legales en relación con el ordenamiento del suelo y defensa de su patrimonio ecológico, para lo cual cuentan con diversos instrumentos y mecanismos legales, como es lo concerniente a los suelos de protección, no obstante, es evidente, tal y como se señaló en el artículo 19 del decreto citado, que estos entes territoriales no pueden declarar áreas protegidas ni regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas por las autoridades ambientales como áreas del SINAP.

En ese sentido, reiteramos que si el decreto no se ocupó de las áreas protegidas locales, municipales o distritales, fue por la sencilla razón, que las leyes no prevén esas categorías, lo cual no obsta para que los municipios y distritos, continúen adelantando acciones en pro de la conservación ambiental.

Ahora bien, es importante que tanto el Distrito Capital, como los demás municipios, asuman de manera integral y coherente las facultades establecidas por la Constitución Política y la ley, y se evite la proliferación de "categorías" de protección que en la realidad no responden a los objetivos y finalidades previstas para ese efecto. De cumplirse con lo anterior, se evitaría la existencia de situaciones como la ocurrida con la expedición del Acuerdo 487 del 27 de diciembre de 2011 del Concejo de Bogotá, D.C., **"MEDIANTE EL CUAL SE DECLARA EL ÁREA INUNDABLE "EL SALITRE" UBICADA AL INTERIOR DEL PARQUE EL SALITRE, COMO PARQUE ECOLÓGICO DISTRITAL DE HUMEDAL"**, y a través del que dispuso:



ARTÍCULO 1º.- Declarar e incorporar el área inundable "El Salitre" ubicada al interior del Parque el Salitre, como Parque Ecológico Distrital de Humedal, a la luz de lo contemplado en los artículos 79, 81, 86, 94, 95 y 96 del Decreto 190 de 2004.

ARTÍCULO 2º.- Se adopta como delimitación provisional del ecosistema la definida en la Resolución 5195 de 2009 de la Secretaría Distrital de Ambiente, hasta tanto el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible- Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, proceda a la delimitación definitiva, conforme a lo definido en el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 3º.- La Administración Distrital, una vez alinado por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible- Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, adelantará el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de este ecosistema, con fundamento en dicha delimitación. En todo caso, el proceso de planeación del área protegida, objeto de la presente declaratoria, deberá adelantarse conforme a los parámetros vigentes en el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 4º.- Para el manejo del ecosistema, la Administración Distrital adelantará las acciones pertinentes y garantizará las inversiones necesarias para tal fin, dentro de los presupuestos anuales, a partir del año 2012. (...)"

Es de anotar que en el Acuerdo citado, no se señala la existencia de los estudios ambientales, económicos y sociales que justificarán tal "declaración". No se señala el beneficio que representa para la ciudad tal declaratoria. Así mismo, establece en cabeza de Parques Nacionales Naturales una obligación de alinear dicha área, desconociendo las funciones y competencias a cargo de esta entidad, entre otros aspectos.

Este tipo de situaciones, desdibujan el papel que les corresponde asumir a los distritos y municipios en relación con la declaratoria de áreas protegidas, de manera tal que mientras no exista una ley que regule esa situación, las normas reglamentarias no pueden ocuparse de dicho tema, como ya se ha expresado.

8. ¿Tiene competencia el Distrito capital, como gran centro urbano, para declarar categorías de áreas protegidas que expresamente se han asignado a las Corporaciones Autónomas Regionales, como es el caso de las Reservas Forestales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado?

Respuesta:

Como ya se mencionó, ni en el Código de los Recursos Naturales Renovables, ni en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 se establecieron áreas protegidas del orden municipal o distrital, lo cual incluye a

los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, lo que implicó que el Decreto reglamentario 2372 de 2010 no pudiese establecer o crear categorías para ese nivel.

Téngase en cuenta que conforme al artículo 66 de la Ley 99 de 1993, se establece que la jurisdicción en materia ambiental de los grandes centros urbanos esta circunscrita al perímetro urbano del respectivo municipio, distrito o área metropolitana, en consecuencia, dicha disposición permite concluir fácilmente que los mismos no se encuentran facultados para declarar las áreas protegidas nacionales y regionales del SINAP a que se refiere el Decreto 2372 de 2010. Esto sin perjuicio de las facultades señaladas con relación a los suelos de protección y conservación ambiental en su respectiva jurisdicción, conforme se dispone en la Ley 388 de 1997.

Sin embargo, de conformidad con la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo- 2010 -2014, se tiene que el legislador asignó competencias a los grandes centros urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 para ejercer dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente¹¹, disposición que queda sujeta a interpretación en relación a las facultades que los grandes centros urbanos tendrían en materia de declaración de áreas protegidas.

9. ¿El artículo 20 del Decreto 2372 de 2010 redefine el concepto de suelo de protección incorporado por la Ley 388 de 1997, excluyendo las áreas de alto riesgo no mitigable y de amenaza, así como las áreas destinadas a la prestación de servicios públicos?

Respuesta:

Respecto a los suelos de protección, la Ley 388 de 1997 establece que está constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro del suelo urbano, suburbano y rural que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Ahora bien, el Decreto 3600 de 2007 al establecer las categorías de protección en suelo rural, señala que las mismas constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y

¹¹ARTICULO 214°. COMPETENCIAS DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.



entre las categorías enlista las áreas de conservación y protección ambiental, las cuales incluyen las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de las áreas de conservación y protección ambiental dicho decreto incluye las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De conformidad con lo anterior, el artículo 20 del Decreto 2372 de 2010 mantiene la definición prevista en la Ley 388 de 1997 sobre los suelos de protección, así como el alcance señalado para dicha figura en el Decreto 3600 de 2007, y si bien precisa que los mismos no son categorías de manejo de áreas protegidas, si pueden aportar al cumplimiento de los objetivos de conservación, para la designación o ampliación de áreas protegidas del SINAP en el marco de las tres dimensiones de la conservación establecidas en el Convenio de Diversidad Biológica y se precisa que si bien los mismos .

10. ¿Qué sucede con las competencias de las autoridades ambientales urbanas para declarar áreas protegidas del orden municipal y distrital, por cuanto a la luz del artículo 20 al parecer la competencia la detentan únicamente las Corporaciones Autónomas Regionales? ¿Qué ocurre con las áreas protegidas municipales o distritales creadas y declaradas por dichos entes territoriales?

Respuesta:

En relación a la facultad de los grandes centros urbanos para crear áreas protegidas se reitera la respuesta dada en el interrogante 8.

Ahora, debe tenerse en cuenta que la finalidad del Decreto reglamentario 2372 de 2010 fue la definición de las categorías de protección que deben ser consideradas áreas protegidas, para incluir en las diferentes definiciones de las mismas, el concepto de biodiversidad, el cual no estaba reflejado en las disposiciones normativas. Téngase en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico existen diversas figuras jurídicas para la protección de la diversidad biológica, o en general para la conservación del ambiente y los recursos naturales y que su establecimiento fue anterior a la inclusión de la definición legal de área protegida, prevista en la Ley 165 de 1994, en este sentido con dicha normativa se busca que éstas sean integrales e incluyentes, siempre teniendo en cuenta lo dispuesto por el Decreto Ley 2811 de 1974.

En este sentido, el Decreto reglamentario 2372 de 2010 dispone que las áreas que hayan sido declaradas como categorías de protección y manejo con anterioridad a la expedición del citado decreto, reguladas por la Ley 2 de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974 o por la Ley 99 de 1993 y las establecidas directamente por Leyes y Decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose por las normas

Respuesta:

En relación a la facultad de Bogotá, como gran centro urbano para declarar y sustraer áreas protegidas, se reitera la respuesta dada al interrogante 8 y se precisa que las categorías de manejo que pueden declarar son las previstas en el Decreto 2372 de 2010 y que para este efecto, deberán dar cumplimiento a los criterios y requisitos que para la declaratoria de áreas exigen entre otros el parágrafo del artículo 6, los artículos 10 a 17, 38, 39, 41 y 42 del Decreto 2372 de 2010, es decir, deberá tener en cuenta los objetivos de conservación, atributos, diseño, modalidad de usos y demás aspectos previstos para las categorías de áreas protegidas del SINAP, sin perder de vista que esta normativa trae específicamente unos pasos que deben observarse en la declaración de áreas protegidas, como son específicamente la solicitud de concepto previo favorable (art. 39), la solicitud de información a otras entidades (art. 41) y el trámite de la consulta previa cuando esta se requiera (art. 42).

En ese mismo sentido y para adelantar la sustracción deberá observarse lo establecido en el artículo 30 de dicho decreto y específicamente los criterios consagrados en dicha disposición.

13. ¿Quiénes detentan la atribución de establecer la función amortiguadora?

Respuesta. Este interrogante fue respondido en el punto 4 de este documento.

14. ¿Los efectos del registro del acto administrativo mediante el cual se reserva, delimita, declara o sustrae un área protegida, son de carácter constitutivo o declarativo?

Respuesta:

Respecto del registro de un área protegida, se tiene que el Decreto 2372 de 2010 en el artículo 24 creó el Registro Único de Áreas Protegidas-RUNAP del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP, como un instrumento indispensable para unificar la información sobre las áreas protegidas del país, pues con el registro se pretende contar con el listado oficial de áreas protegidas, información sobre sus límites en cartografía IGAC, los objetivos de conservación, la categoría utilizada y los usos permitidos, con lo cual se podrá tener certeza sobre la existencia de las mismas, mejorar el acceso a la información facilitar los procesos de toma de decisiones por parte del Estado y de los particulares frente a decisiones de políticas y en la implementación de estrategias, planes, proyectos, programas.

El RUNAP del SINAP estará integrado al Sistema de Información de Biodiversidad (SIB), y al sistema de información ambiental para Colombia (SIAC), generando un inventario nacional de áreas protegidas oficial, el cual deberá actualizarse de forma permanente y deberá ser alimentado por todas las autoridades ambientales con competencia en la declaratoria de áreas protegidas.

Dicho registro cuenta con un sistema automático de selección que permite a partir de los elementos y criterios establecidos en el Decreto 2372 de 2010, alimentar el mismo por parte de las Autoridades Ambientales de manera directa y permite certificar la existencia de áreas protegidas en el territorio nacional.

De esta manera se tiene que el registro en el RUNAP es de carácter constitutivo, por cuanto sólo se considerarán áreas protegidas del SINAP hasta tanto se adelante su registro y el mismo permitirá certificar la existencia de la misma. Sin embargo recuérdese como el citado decreto dispone que las áreas que hayan sido declaradas como categorías de protección y manejo con anterioridad a la expedición del mismo, reguladas por la Ley 2 de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974 o por la Ley 99 de 1993 y las establecidas directamente por leyes y decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose por las normas que las regulan (art. 22)

Finalmente, el otro aspecto que se contempla es el previsto en el artículo 32 del mencionado decreto, que obedece a dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto ley 1250 de 1970 que dispone *que son objeto de registro "todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio (...)"*¹². De esta manera el acto administrativo mediante el cual se reserva, delimita, declara o sustrae un área protegida pública, al implicar una limitación al atributo del uso de los predios de propiedad pública o privada sobre los cuales recae, debe inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes. Así las cosas, el acto administrativo respectivo deberá prever dicho aspecto y la autoridad ambiental con posterioridad a la expedición del mismo, deberá remitir copia a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, para que se proceda a la inscripción, para efectos de su publicidad y oponibilidad.

15. Cómo el tipo de zonificación establecido en el artículo 34 y 35 del Decreto 2372 de 2010 excluye las categorías municipales o distritales, debe entender que el Distrito capital no se encuentra sujeto a aplicar una zonificación que responda a los tipos de zonas propuestos en el decreto ni se encuentra sujeto al régimen de usos previsto en dicha norma?

¹² Artículo 2



Respuesta:

Como ya se expresó, a través del Decreto 2372 de 2010, se regulan las áreas protegidas de carácter nacional y regional, por cuanto son las existentes en las leyes que regulan la materia. No obstante, se estima que los municipios y distritos, al adoptar determinaciones con relación a los suelos de protección y establecer categorías de manejo especial destinados a la conservación ambiental, pueden adoptar la zonificación prevista en el decreto citado, manteniendo de esta manera la articulación y coherencia entre estas categorías, que tienen como objetivo común la conservación, preservación, restauración y uso sostenible.

De acuerdo con lo anterior, una vez declarada un área con estas finalidades, deberá precisarse la destinación de la misma, atendiendo los objetivos de conservación que se definan. La destinación del área declarada es por tanto, la que determinará el derrotero para la definición de los objetivos específicos de conservación, la zonificación del área y por ende las actividades o usos permitidos, las cuales deben regularse en el respectivo Plan de Manejo.

Cordialmente,


CONSTANZA ATUESTA CEPEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: Beatriz Josefina Niño Endara- Oficina Asesora Jurídica