



	Al responder por favor cite este número <b>13002022E2007349</b>	
	Fecha Radicado: <b>2022-08-25 11:18:08</b>	
	Código de Verificación: <b>52d36</b>	Folios: <b>12</b>
	Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
	<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	

Bogotá, D. C.

Señor

**JUAN CARLOS SANDINO**

Correo electrónico: [jc.sandino@gmail.com](mailto:jc.sandino@gmail.com)

**Asunto:** Respuesta a su solicitud de concepto jurídico relacionado con el marco normativo en que deben aprobarse obras de infraestructura vial y amoblamiento urbano en áreas protegidas distritales. Radicado MADS 2022E1023714

Respetado Señor Sandino:

Atentamente, nos permitimos informarle que hemos recibido su petición con número de radicado citado en la referencia, mediante la cual solicita concepto jurídico respecto del *“marco normativo en que deben aprobarse obras de infraestructura vial y amoblamiento urbano en áreas protegidas distritales o municipales, teniendo en cuenta 1) la diferencia entre elementos artificiales o contruidos y elementos naturales del espacio público (Decreto 1077/2015) y 2) el Convenio de Diversidad Biológica suscrito por Colombia (Ley 165/1994)”*, sobre el cual, nos permitimos dar contestación en los siguientes términos:

#### **I. Consideraciones del Ministerio.**

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido por la Ley 1755 de 2015, la Ley 99 de 1993<sup>1</sup>, el Decreto 3570 de 2011 y el artículo 1.1.1.1.1 del Título 1, Parte 1, del Libro 1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

#### **I. Recuento normativo.**

Antes que nada, es importante resaltar que nuestro país, cuenta con un amplio marco normativo dirigido a la protección y conservación del patrimonio natural, en cuanto a las áreas protegidas, éstas se encuentran

<sup>1</sup> El Ministerio de Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue creado mediante la expedición de la Ley 99 de 1993 como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargados de impulsar y definir, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación.

De esta manera, la referida ley determinó en su artículo 5° las funciones que le corresponden al Ministerio. De otra parte, el Decreto 3570 de 2011, modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y lo integró al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De esta manera, se asignaron en el artículo segundo funciones específicas y la distribución de las mismas al interior de la Entidad.



enmarcadas principalmente en cinco grandes normas que regulan la materia, de las cuales se desprenden una gran cantidad de normas especiales; a saber;

- ✓ **Decreto 2811 de 1974:** “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. en el cual se reconoció el ambiente como patrimonio común y se establecieron responsabilidades para la preservación y el manejo de los recursos naturales. Se crea el Sistema de Parques Nacionales.
- ✓ **Constitución Política de 1991:** en la cual se contemplaron diversas obligaciones y derechos relacionados con la protección y conservación de la diversidad biológica, la función ecológica de la propiedad, el derecho a gozar de un ambiente sano, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la planificación del manejo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales.
- ✓ **Ley 165 de 1994:** “Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”. La cual establece la obligación a cargo de cada estado parte de establecer un sistema de áreas protegidas.
- ✓ **Ley 99 de 1993:** Ley general ambiental “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.
- ✓ **Decreto 1076 de 2015:** Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el cual se compiló el Decreto 2372 de 2010, mediante el cual se crea y reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este:

**Categorías de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, Decreto 1076 de 2015 Artículo 2.2.2.1.2.2:**

Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Las Reservas Forestales Protectoras: las cuales pueden ser nacionales y regionales.
- c) Los Parques Naturales Regionales.
- d) Los Distritos de Manejo Integrado: los cuales pueden ser nacionales y regionales.
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
- f) Las Áreas de Recreación: las cuales son de escala regional.

Áreas Protegidas Privadas:

- f) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Además de las áreas protegidas que conforman el SINAP, existen diversas figuras que buscan la protección de los recursos naturales, incluyendo las estrategias de conservación que permiten garantizar el cumplimiento de las



obligaciones y derechos constitucionales y legales referidos, entre las cuales se encuentran los ecosistemas estratégicos:

### **Ecosistemas Estratégicos:**

Se denomina a aquellos ecosistemas que suministran bienes o servicios a las comunidades humanas necesarios para satisfacer alguna necesidad básica<sup>2</sup>. Entre los cuales se pueden identificar los ecosistemas de páramos (Ley 1930 de 2018), bosques secos, humedales, manglares, (Ley 99 de 1993) pastos marinos, arrecifes de coral, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos - artículo 2.2.2.1.3.8 Decreto 1076 de 2015, entre otros.

Ahora bien, algunos de los ecosistemas estratégicos existentes son también por definición normativa y jurisprudencial áreas de especial importancia ecológica, tal como lo determina el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, refrendado por el artículo 2.2.2.1.3.8 compilado en el Decreto 1076 de 2015. Cabe aclarar entonces, que, si bien algunos de estos ecosistemas se entienden como áreas de especial importancia ecológica, no son en sí mismos áreas protegidas, pues como ya se estableció las mismas tienen unas características especiales que no obedecen exclusivamente a un ecosistema sino a los objetivos de conservación que busque alcanzar.

Igualmente, es importante establecer que la normatividad colombiana ha venido fijando algunos usos no permitidos al interior de las áreas protegidas y de los ecosistemas, con el fin de proteger sus elementos biofísicos. Veamos algunas de sus características y régimen de usos:

***“ARTÍCULO 2.2.2.1.4.2. Definición de los usos y actividades permitidas. De acuerdo con la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones:***

*a) Usos de preservación: Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.*

*b) Usos de restauración: Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.*

*c) Usos de Conocimiento: Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.*

*d) De uso sostenible: Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.*

---

<sup>2</sup> Consulta en línea: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos>



e) Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

**PARÁGRAFO 1.** Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

**PARÁGRAFO 2.** En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría. (se subraya y resalta)

Se concluye entonces que, tanto las áreas protegidas, como los ecosistemas estratégicos tienen por finalidad conservar la biodiversidad que hay en su interior, por tanto, su régimen de usos se enmarca dentro de la conservación y restauración, principalmente, adicionalmente, se puede dar su uso sostenible, pero siempre y cuando no se altere la estructura del área protegida y se respeten sus objetivos de conservación.

**1. Cuadro de usos permitidos en las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP:**

TIPO	CLASIFICACIÓN	ACTIVIDADES PERMITIDAS	LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD		FUNDAMENTOS NORMATIVOS
			De disposición	Uso y Goce	
Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales	<u>Parque Nacional</u>	Las de: Conservación Recuperación Control Investigación Educación Recreación Cultura	Son bienes de uso público. <b>Inalienables</b> Sustraídas del comercio. <b>Inembargables:</b> No pueden ser objeto de medidas de embargo. <b>Imprescriptibles:</b> No proceden los juicios de declaración de pertenencia <b>Inadjudicables:</b> Restricción a la adjudicación de baldíos.	Se encuentra prohibido: -Caza -Pesca -Actividades Agropecuarias o industriales -Actividades ganaderas o agrícolas destinadas a las del turismo -Actividades mineras y petroleras -Todas las que no estén permitidas	<b>NO PUEDEN SER OBJETO DE SUSTRACCIÓN O CAMBIO DE DESTINACIÓN.</b> (Corte Constitucional, sentencia C- 649 de 1997) Art. 63 Constitucional.  Artículo 329 Decreto Ley 2811 de 1974  Decreto 1076 de 2015 <b>Artículo 2.2.2.1.2.2</b>
	<u>Reserva Natural</u>				
	<u>Área Natural Única</u>				
	<u>Santuario de Flora</u>				
	<u>Santuario de Fauna</u>				
	<u>Vía Parque</u>				



	Colombia.				
<b>Parques Naturales Regionales.</b>	<u>Regionales.</u> Su declaratoria y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.	Las de: Conservación Recuperación Control Investigación Educación Recreación Cultura	Son bienes de uso público y, por tanto: <b>Inalienables</b> <b>Inembargables</b> <b>Imprescriptibles</b> <b>Inadjudicables</b>	Se encuentra prohibido: -Caza -Pesca -Actividades Agropecuarias o industriales -Actividades ganaderas o agrícolas destinadas a las del turismo -Actividades mineras y petroleras -Todas las que no estén permitidas	<b>NO PUEDEN SER OBJETO DE SUSTRACCIÓN O CAMBIO DE DESTINACIÓN.</b> (Corte Constitucional, sentencia <u>C- 598 de 2010</u> ) Art. 63 Constitucional.  Decreto Ley 2811 de 1974
<b>Reservas Forestales Protectoras</b>	<u>Nacionales.</u> su declaratoria corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su administración a las Corporaciones Autónomas Regionales.  <u>Regionales:</u> su declaratoria y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.	Conservación - Investigación -Educación -Uso sostenible -Obtención de frutos secundarios del bosque.	<b>Inadjudicables:</b> Restricción a la adjudicación de baldíos.	Se encuentra prohibido -Actividades mineras -Todas las que no están permitidas	<b>Sí, pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b>  Decreto 1076 de 2015 <b>Artículo 2.2.2.1.2.3</b>
<b>Distritos de Manejo Integrado.</b>	<u>-Nacionales:</u> su <b>declaratoria corresponde al</b> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su <b>administración a:</b> Parques Nacionales Naturales de	Uso Sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute, actividades económicas, investigativas, educativas y recreativas.	<b>Ninguna</b>	De acuerdo con la zonificación que se realice  Todas las que no estén permitidas	<b>Sí, pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo</b>  Decreto Ley 2811 de 1974.  Decreto 1076 de



	Colombia.  <u>-Regionales:</u> su declaratoria y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.				2015 <b>Artículo 2.2.2.1.2.5</b>
<b>Distritos de Conservación de Suelos.</b>	<u>Regionales:</u> su declaratoria y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.	Actividades que permitan la recuperación de los suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos	<b>Ninguna</b>	De acuerdo con la zonificación que se realice  Todas las que no estén permitidas	<b>Sí, pueden ser objeto de sustracción por las Corporaciones Autónomas Regionales.</b>  Decreto Ley 2811 de 1974.  Decreto 1076 de 2015 <b>Artículo 2.2.2.1.2.7</b>
<b>Áreas de Recreación.</b>	<u>Regionales.</u> su declaratoria y administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.	Actividades de restauración uso sostenible, conocimiento, recreación, deporte y disfrute	<b>Ninguna</b>	Las actividades que no tengan como objetivo la investigación, la educación o el deporte. De acuerdo con la zonificación que se realice	<b>Sí, pueden ser objeto de sustracción por las Corporaciones Autónomas Regionales.</b> Decreto Ley 2811 de 1974  Decreto 1076 de 2015 <b>Artículo 2.2.2.1.2.6</b>
<b>Reservas Naturales de la Sociedad Civil</b>	<u>Regionales:</u> Se declaran por iniciativa del propietario del predio ante Parques Nacionales Naturales de Colombia.	conservación, preservación, regeneración o restauración de los ecosistemas naturales	<b>Ninguna</b>	De acuerdo con la zonificación que se realice	Pueden ser objeto de cancelación del registro por parte del propietario del predio por las razones expuestas en artículo <b>2.2.2.1.17.17.</b> del Decreto 1076 de



		contenidos en ellas y que permita la generación de bienes y servicios ambientales			2015
--	--	---	--	--	------

**2. Cuadro de usos permitidos en los ecosistemas estratégicos (que no hacen parte del SINAP):**

TIPO	CLASIFICACIÓN	ACTIVIDADES PERMITIDAS	LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD		FUNDAMENTOS NORMATIVOS
			De disposición	Uso y Goce	
<b>Páramos</b>	Se trata de un ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y	El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos.  <b>EL ARTÍCULO 10. DE LA LEY 1930 DE 2018 establece que: De las actividades agropecuarias y mineras.</b> Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo	<b>Ninguna</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se prohíbe el Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera.</li> <li>2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.</li> <li>3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.</li> <li>4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.</li> <li>5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias.</li> </ol>	<b>Ley 1930 de 2018</b>



	lagunas, entre otros.	Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían		<p><b>6.</b> Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.</p> <p><b>7.</b> Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.</p> <p><b>8.</b> Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivas y químicas está prohibido.</p> <p><b>9.</b> Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.</p>	
--	-----------------------	---	--	--	--





		desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.			
<b>Reservas Forestales Declaradas por la Ley 2° de 1959</b>	Ley 2ª de 1959, declara siete (7) Zonas de Reserva Forestal, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, a saber:  a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico. b) Zona de Reserva Forestal	Prioritaria entre el aprovechamiento forestal sostenible y el desarrollo de “actividades asociadas” a ese aprovechamiento forestal sostenible.	Actividades asociadas al aprovechamiento forestal sostenible y deberán sujetarse a lo establecido en cada una de las resoluciones de zonificación y ordenamiento de cada una de las 7 zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 según corresponda, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015.	Actividades mineras y dependiendo de Ordenamiento General de las zonas tipo A, B y C de las RF de la Ley 2ª de 1959 (contenido en cada una de las resoluciones antes de zonificación)	<b>1) Reserva Forestal del Pacífico:</b> Resolución 1926 de 2013  <b>2) Reserva Forestal Central:</b> Resolución 1922 de 2013  <b>3) Reserva Forestal del Río Magdalena:</b> Resolución 1924 de 2013  <b>4) Reserva Forestal de la</b>



	Central. c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena. d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta. e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones. f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy. g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (2).				<b>Sierra Nevada de Santa Marta:</b> Resolución 1276 de 2014  <b>5) Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones:</b> Resolución 1923 de 2013  <b>6) Reserva Forestal del Cocuy:</b> Resolución 1275 de 2014.  <b>7) Reserva Forestal de la Amazonía:</b> Resoluciones 1277 de 2014 y 1925 de 2013.
<b>Humedales</b>	Dentro de esta categoría encontramos dos divisiones a saber i) humedales continentales y ii) los humedales de importancia internacional RAMSAR	Conservación y uso racional de los humedales del país, estén o no incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional al RAMSAR	Ver el artículo 172 de la Ley 1753 de 2015	El régimen de usos y actividades permitidas dependerá del Plan de Manejo adoptado para el respectivo humedal, ver las Resoluciones 157 de 2004, 196 de 2006, y 1128 de 2006.	<b>Resolución 157 de 2004</b> en la que se contemplan unos pasos previos para la formulación de los Planes de Manejo de los humedales. <b>Resolución 196 del 1 de febrero de 2006<sup>3</sup>,</b> contentiva de la <i>“Guía técnica para la formulación</i>

<sup>3</sup> Modificada parcialmente por la Resolución 1128 de 2006.



					<i>de planes de manejo para humedales en Colombia”, cuyo objetivo fundamental es el de <u>planificar las acciones encaminadas a la conservación y uso racional de los humedales del país</u></i>
--	--	--	--	--	--

**I. Respuesta al interrogante planteado por el peticionario.**

A continuación, se transcribe el texto de su consulta

*“me permito solicitarles CONCEPTO JURÍDICO sobre el marco normativo en que deben aprobarse obras de infraestructura vial y amoblamiento urbano en áreas protegidas distritales o municipales, teniendo en cuenta 1) la diferencia entre elementos artificiales o contruidos y elementos naturales del espacio público (Decreto 1077/2015) y 2) el Convenio de Diversidad Biológica suscrito por Colombia (Ley 165/1994)”.*

**Respuesta:** en el acápite anterior se hizo un recuento de las normas que regulan los usos permitidos en las áreas protegidas y algunos ecosistemas estratégicos, se debe tener en cuenta que la construcción de vías es una actividad que se encuentra sujeta al régimen de licenciamiento ambiental, contenido en los artículos 2.2.2.3.2.2. y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015. (...) “a) *La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma*”; por tanto, este tipo de proyectos siempre deberán atender todas las disposiciones relativas al régimen de licenciamiento ambiental, en cuanto al amoblamiento urbano en áreas protegidas regionales, se deberán solicitar las autorizaciones, permisos o concesiones, según corresponda (dependiendo del tipo de obra y de la categoría de área protegida) a las autoridades ambientales competentes, en los términos del artículo 2.2.2.1.4.3 del decreto en cita, a saber:

**ARTÍCULO 2.2.2.1.4.3. Modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales.** *En las distintas áreas protegidas se pueden realizar las actividades permitidas en ellas, en los términos de los artículos anteriores, de conformidad con los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables regulados en el Decreto-ley 2811 de 1974, sus reglamentos y con las disposiciones del presente decreto, o las normas que los sustituyan o modifiquen.*

*Corresponde a la autoridad ambiental competente otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones para estos efectos, y liquidar, cobrar y recaudar los derechos, tasas, contribuciones, tarifas y multas derivados del uso de los recursos naturales renovables de las áreas, y de los demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por estas”.*



Así las cosas, son las autoridades ambientales competentes, las encargadas de señalar en cada caso particular y concreto las condiciones en las que se otorgan los permisos para aprovechar los recursos naturales renovables, siempre que se guarde consonancia con el régimen jurídico aplicable a cada área protegida.

De igual manera, conjuntamente con la Autoridad Ambiental se deberá analizar la figura de sustracción de conformidad con el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Esperamos con lo anterior, haber despachado favorablemente su consulta.

Cordialmente,

**SARA INES CERVANTES MARTINEZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica