



Al responder por favor cite este número 13002022E2017390	
Fecha Radicado: 2022-11-04 16:37:21	
Código de Verificación: 126a7	Folios: 0
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Bogotá, D. C

Señor

JUAN CARLOS SANDINO

Correo electrónico: jc.sandino@outlook.com

E.S.C.E.

Asunto: respuesta a su solicitud de concepto jurídico relacionado con el Macroproyecto Distrital 081 Corredores Ambientales. Radicado MADS 2022E1033033.

Respetado Sr. Sandino:

En atención a su solicitud de concepto con número de radicado citado en la referencia, que se detalla en el acápite de respuesta, 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 19931, 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.**

II. Aclaraciones previas.



Sea lo primero señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° del Decreto-Ley 3570 de 2011, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables: orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio; definir las políticas y regulaciones a las que sujetaran la recuperación, conservación protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación.

En línea con las funciones que se desprenden de esta misión, esta Cartera Ministerial ha formulado políticas de carácter nacional que constituyen las bases y lineamientos para que las autoridades ambientales, los entes territoriales y otras instituciones con responsabilidad en el manejo y protección del medio ambiente, desarrollen los instrumentos y acciones necesarios para promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dirigir el Sistema Nacional Ambiental- SINA, organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

Las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentran consagradas en el Decreto Ley 3570 de 2011, artículo segundo, que a la letra reza, entre otras, las siguientes:

“ARTICULO 2°. FUNCIONES. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y el en artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

- 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso y del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente. (Resaltado fuera de texto).*
- 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o*



destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos. (Resaltado fuera de texto).

3. *Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, **en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.** (Resaltado fuera de texto).*
4. *Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de las políticas internacionales en materia ambiental y definir con este los instrumentos y procedimientos de cooperación, y representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible (...).*

Ahora bien, en este punto es preciso aclarar que, las autoridades ambientales¹ establecidas por la Constitución Política y por la Ley 99 de 1993, son las llamadas a ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, para lo cual deberán ceñirse a las normas y políticas de carácter superior emanadas tanto del Congreso de la República, como del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector de la política ambiental en Colombia**, veamos:

Artículo 31 (...) 2.- **Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción,** de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...)

4.- Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; (...)

11.- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades,

¹ Entiéndase por autoridades ambientales, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, entre otras.



proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley;

12.- Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; (...)

17.- Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

Por otra parte, en lo relativo al marco normativo aplicable a los humedales RAMSAR, nos permitimos informarle que; esta Cartera Ministerial ha formulado políticas de carácter nacional que constituyen las bases y lineamientos para que las autoridades ambientales, los entes territoriales y otras instituciones con responsabilidad en el manejo y protección del medio ambiente, desarrollen los instrumentos y acciones necesarios para promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en sus respectivas jurisdicciones.

En su momento el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) expidió la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004 a través de la cual se establecieron los lineamientos a tener en cuenta por parte de las autoridades competentes, al momento de realizar: (i) la delimitación, (ii) la caracterización, (iii) la zonificación; (iv) la determinación del manejo y régimen de usos; así como, (v) la administración; tanto de los humedales prioritarios para el país, como los susceptibles de ser catalogados como de importancia internacional, Ramsar.

El artículo 4° de la resolución antes citada establece que son autoridades ambientales competentes para la administración de los humedales, La Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, **los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales Distritales a que se refiere la Ley 768 de 2002.** De igual manera, acorde con



lo establecido en el artículo 5 de la mencionada resolución 157 de 2004, este Ministerio a través de la Resolución 196 del 1 de febrero de 2006 , expidió la “Guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia”, en la cual se estableció el procedimiento para la identificación, caracterización y delimitación de humedales, como base para la elaboración de los planes de manejo acogiendo lo previsto en la Ley 357 de 1997 “Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).”

Con posterioridad se expidió la Resolución 1128 de 2006 “Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 y se dictan otras disposiciones.”, publicada en el Diario Oficial No. 46.305 del 20 de junio de 2006; la cual en sus artículos 2, 3 y 4 de la parte resolutive, estableció: “Artículo 2°. El artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004, quedará así:

“Artículo 12. Aprobación del Plan de Manejo. El Plan de Manejo del Humedal elaborado con base en la guía técnica a que se refiere la presente Resolución, será aprobado por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.

Parágrafo 1°. En el caso de la UAESPNN, el Plan de Manejo será aprobado por la Dirección General de la Unidad.

Parágrafo 2°. Cuando un humedal comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Plan de Manejo, será aprobado por la respectiva comisión conjunta de que trata el Decreto 1604 de 2002”.

Artículo 3°. Las modificaciones o ajustes a los Planes de Manejo de los Páramos y Humedales serán de competencia de la autoridad ambiental o comisión conjunta, según el caso”.

Así las cosas, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1128 de 2006, encontramos que la aprobación del Plan de Manejo del Humedal establecida tanto en el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 como en el Anexo I en la sección denominada: “ESTRUCTURA DEL PLAN DE MANEJO” de la Resolución 196 de 2006, en la que se establecía que correspondía a la Dirección de Bosques Ecosistemas de este Ministerio, la aprobación de dicho documento, **corresponde ahora, tal como se indica en los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución 1128 de 2006, al Consejo o Junta Directiva de la respectiva autoridad ambiental competente.**

No obstante, debemos indicar que, de conformidad con lo previsto en los numerales 4 y 20 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el numeral 9 del artículo 2 y el numeral 5 del artículo 11 del Decreto 3570 de 2011, cuando existan dudas frente a la interpretación normativa de la Guía o las Resoluciones expedidas, esta Cartera Ministerial estará en disposición de dar claridad sobre la interpretación de mismas.



Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, respecto a los lineamientos a tener en cuenta por parte de las autoridades competentes, al momento de realizar: (i) la delimitación, (ii) la caracterización, (iii) la zonificación; (iv) la determinación del manejo y régimen de usos; así como, (v) la administración; tanto de los humedales, en materia de rondas hídricas es oportuno precisar lo siguiente:

Complemento al Decreto – Ley 2811 de 1974, el término “*rondas hídricas*” fue definido en el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, en donde se establece que: “(...) *corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto - Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional*”. Subrayado fuera de texto.

En este sentido, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2245 de diciembre 29 de 2017, incluyó definiciones adicionales y reglamentó los criterios mencionados en la Ley 1450 de 2011. El citado Decreto adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con las rondas hídricas, en donde éstas se definen así:

“Comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho. Así mismo hará parte de la ronda hídrica el área de protección o conservación aferente. Tanto para la faja paralela como para el área de protección o conservación aferente se establecerán directrices de manejo ambiental, conforme a lo dispuesto en la “Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia” (numeral 4 del artículo 2.2.3.2.3A.2., del Decreto 1076 de 2015, adicionado por medio del Decreto 2245 de 2017).

Posteriormente, mediante la Resolución 957 del 31 de mayo de 2018 se adoptó la “*Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia*”. Este documento establece los criterios para orientar a las Autoridades ambientales en el proceso de:

- 1) Establecer los criterios para definir el orden prioridades para el inicio del acotamiento de las rondas hídricas en su jurisdicción;
- 2) Definir el límite físico de las rondas hídricas desde un enfoque funcional; y,
- 3) Establecer directrices para el manejo ambiental de las rondas hídricas.

El documento adoptado puede ser consultado en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el siguiente enlace:

[https://www.minambiente.gov.co/normativa/2018/Resolucion 957 de 2018](https://www.minambiente.gov.co/normativa/2018/Resolucion%20957%20de%202018)



Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se anota que:

1. La ronda hídrica su principal objetivo es funcionalidad de los cuerpos de agua en el país y en ese sentido se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental. Por lo tanto, el acotamiento de la ronda hídrica tiene un efecto directo en el ordenamiento territorial. **Por tanto, será el municipio quien reglamente el uso del suelo acorde con los atributos del determinante ambiental establecidos por la Autoridad ambiental.**
2. La ronda hídrica comprende dos elementos constituyentes: el primero es el área que corresponde a la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta (30) metros de ancho (a la cual se refiere el literal d del artículo 83 del Decreto – Ley 2811 de 1974); y el segundo es el área de protección o conservación aferente.

Es importante resaltar que la **faja paralela** (primer elemento de la ronda hídrica) medido a partir del cauce permanente son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado, salvo derechos adquiridos, y por tanto dicho elemento **constituyente será el más restrictivo desde el punto de vista de la ocupación antrópica**, ya que es la zona que se inunda periódicamente y en la que está la vegetación de ribera por lo que la estrategia fundamental será la de preservación, y cuando aplique la de restauración.

Por su parte, para el segundo elemento la autoridad ambiental deberá definir las estrategias de manejo ambiental a que haya lugar para el logro del objeto de conservación definido y los condicionamientos dependerán de los atributos de funcionalidad de los tres criterios que dan el soporte para la delimitación física de la ronda hídrica, y en general los condicionamientos serán menos restrictivos que el primer elemento por lo que la estrategia de manejo podrá ser de usos sostenibles.

En este sentido la ronda hídrica como figura de protección del recurso hídrico, incluyendo sus dos elementos constituyentes (la faja paralela **hasta de treinta** (30) metros de ancho y el área de protección o conservación aferente), aplica para todos los cuerpos de agua naturales del país, ya sea que se localicen en zonas urbanas y rurales. Al respecto se aclara que el primer elemento constituyente de la ronda hídrica, que corresponde a la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, tiene un ancho de hasta treinta (30) metros, es decir, el ancho de esta franja puede variar entre uno (1) y treinta (30) metros, **según las particularidades de cada cuerpo de agua.**

3. El acotamiento de las rondas hídricas aplica únicamente a cuerpos de agua de tipo natural, con corrientes de agua de tipo permanente o intermitente, siempre y cuando este último presente evidencias geomorfológicas asociadas a un cauce.



4. Los criterios para la delimitación física de la ronda hídrica son: el geomorfológico, el hidrológico y el ecosistémico (Artículo 2.2.3.2.3A.3., del Decreto 1076 de 2015, adicionado por medio del Decreto 2245 de 2017). Por tanto, la extensión de la ronda hídrica será determinada a partir de la aplicación de dichos criterios, los cuales se encuentran desarrollados en la “*Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia*”, y dependerá de las particularidades de cada cuerpo de agua, incluyendo sus dinámicas geomorfológicas, hidrológicas y ecosistémicas.
5. Una vez definido el límite físico de la ronda hídrica, se establecerán las directrices de manejo que sean compatibles con su funcionalidad, a partir de los resultados del análisis que soporta su delimitación física. Para tal fin, la Guía establece directrices y estrategias para el manejo ambiental que orientan los futuros procesos de ordenamiento ambiental del territorio.
6. Una vez la Autoridad Ambiental defina la ronda hídrica deberá remitir a las respectivas entidades el resultado del proceso de acotamiento de las rondas hídricas incluidas sus estrategias de manejo ambiental. Entre estas entidades se tiene:
 - ✓ **Los municipios y/o distritos** para que los futuros procesos de ordenamiento ambiental del territorio incorporen manejos que sean compatibles con la funcionalidad de ésta a partir de los resultados de la delimitación física en conjunto con las estrategias para el manejo ambiental. En el marco del Decreto 2245 de 2017, será el municipio y/o distrito, quien evalúe las situaciones particulares y concretas que hayan quedado en firme y adopte las decisiones a que haya lugar (Artículo 2.2.3.2.3A.3., del Decreto 1076 de 2015, adicionado por medio del Decreto 2245 de 2017).

Al respecto la normatividad ambiental que regula el acotamiento de las rondas hídricas corresponde a la Ley 1450 de 2011, el Decreto - Ley 2811 de 1974, el Decreto 2245 de 2017, el cual se adicionó al Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 957 de 2018, y como respuesta a cualquier acción en contra estas disposiciones o cuando hubiere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre los manejos de recursos naturales renovables, las Autoridades Ambientales competentes impondrán las sanciones que se prevén en la Ley 1333 de 2009: “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”, según el tipo de infracción y la gravedad de esta, tal como lo dispone el numeral 17 del artículo 31 y los artículos 84 y 85 de la Ley 99 de 1993.

Adicional a lo señalado anteriormente, en materia de **determinantes ambientales** corresponde precisar lo siguiente:

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se definen, las determinantes de los planes de ordenamiento territorial, y se establece que, para su elaboración y adopción, los Municipios y Distritos deberán tener en cuenta las determinantes, que constituyen normas de superior



jerarquía en los siguientes términos: Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

- a. 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 del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;
- b. 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;
- c. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;
- d. Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Tal como quedó indicado anteriormente, a estas determinantes, podemos sumar la ronda hídrica, que se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental; de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.3.2.3A.1. del Decreto 1076 de 2015. En orden al análisis normativo anterior, las autoridades ambientales regionales o distritales pueden delimitar humedales y concertar con los municipios para incorporarlos en los POT, PBOT o instrumentos de uso del suelo, ya que estas funciones están definidas por la normativa referenciada y actualmente se encuentran vigentes.

Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en los procesos de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, les corresponde a las autoridades ambientales asegurar la inclusión de las determinantes ambientales, como norma de mayor jerarquía, en observancia de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, en el marco de lo ordenado por el artículo 24 de la citada Ley, modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021, en el proceso de concertación de los POT, les corresponde a las autoridades ambientales, hacer la verificación y análisis de los documentos y planos que integran el proyecto de POT, a fin de establecer los asuntos exclusivamente ambientales que



se constituirán en la base de la discusión y concertación con el respectivo municipio o distrito, **atendiendo a que las acciones urbanísticas que la entidad territorial pretenda desarrollar, estén en línea con las regulaciones, políticas y decisiones ambientales.**

Recordemos que por mandato legal, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expide lineamientos que son implementados por las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenibles, así como por las Autoridades Ambientales Urbanas, en virtud de su ejercicio de autoridad ambiental al interior de su jurisdicción.

Al respecto, vale la pena destacar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definió en el documento denominado: “orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial” las determinantes ambientales como los “Términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial”, cuyas características más representativas son: que corresponden a todas aquellas normas, lineamientos, directrices y pronunciamientos de carácter general emanados por las autoridades ambientales (Minambiente, CAR, PNN, Autoridades Ambientales Urbanas (AUU)); cuentan con vida jurídica propia; constituyen normas de superior jerarquía y obligatorio cumplimiento, y presentan diferentes niveles de restricción o condicionamiento a los usos del suelo, dentro de las cuales se encuentran las que han delimitado, caracterizado, zonificado, determinado el manejo y régimen de usos, como la administración, tanto de los humedales prioritarios para el país, como los susceptibles de ser catalogados como de importancia internacional, Ramsar y las ya indicadas rondas hídricas para los cuerpos lénticos y lóticos del país.

Igualmente, en el documento citado este Ministerio agrupa las Determinantes Ambientales en cuatro ejes temáticos (medio natural, medio transformado y de la gestión ambiental, relacionadas con densidades de ocupación en suelo rural, y de la gestión del riesgo y el cambio climático), que compilan las determinantes afines entre sí, y configura los criterios fundamentales que deben ser abordados de manera transversal, bajo la premisa de que el ambiente es el soporte de las actividades humanas y por consiguiente determina la magnitud del desarrollo de los territorios.

En consecuencia, cada autoridad ambiental cuenta con unas dinámicas y particularidades que les permiten adelantar sus procesos internos, entre ellos la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales de los instrumentos de ordenamiento territorial que someten a consideración los municipios o distritos de su jurisdicción; bajo la autonomía que les asiste y con estricto apego tanto a la normativa nacional, como a las directrices expedidas por este Ministerio y toda decisión que se adopte con desconocimiento de las determinantes ambientales, dará lugar a las respectivas responsabilidades.

III. Respuesta a los interrogantes planeados por el peticionario.

A continuación, se transcribe el texto de su consulta:



“3) Al Ministerio de Justicia y Ministerio de Ambiente, pronunciarse mediante conceptos jurídicos independientes sobre si las evidencias aquí presentadas constituyen carga probatoria de presunta falsa motivación en la justificación de las obras del proyecto 081 Corredores Ambientales en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2021, y de presunto prevaricato en todo acto administrativo y judicial que justificara y avalara las obras de dicho proyecto, dado su evidente naturaleza de proyecto de construcción vial y mobiliario urbano en concreto, contrario a 1) cualquier intención de recuperación ecológica de humedales y áreas protegidas en el mundo y 2) dadas sus presuntamente altas emisiones de Gases Efecto Invernadero y la extensión de su presunto daño a la capacidad de captación de carbono de los humedales afectados, contrario a urgentes propósitos de reducción de emisiones y de adaptación y mitigación en una ciudad en emergencia climática. Así mismo, le solicito a MinAmbiente conceptuar bajo qué fundamentos de derecho un proyecto de construcción de parques lineales y puentes en concreto (proyectos viales) sobre áreas protegidas sería necesario, pertinente y viable según los Tratados Internacionales vinculantes establecidos por Colombia para la Conservación de la Diversidad Biológica, la Protección de Humedales de Importancia Internacional, y la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático”.

Respuesta: las aclaraciones previas del presente documento nos permiten concluir que; si bien es cierto que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el ente rector de la política ambiental en Colombia y que entre sus funciones se encuentra la de realizar la declaratoria de los humedales de importancia internacional RAMSAR, también es cierto que son las autoridades ambientales competentes, las encargadas de adelantar las acciones de administración del área, entre otras la de ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental y de imponer a prevención las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, cuando haya lugar a ellas. Por tanto, en el caso que nos ocupa es la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA, la encargada de tomar las acciones necesarias en defensa de los ecosistemas distritales, atendiendo a las directrices trazadas por esta Cartera Ministerial y por los tratados internacionales vinculantes para Colombia, razón por la cual se solicitará la información correspondiente a la Autoridad Ambiental Urbana a través de la dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA para conocer con mayor detalle técnico las afirmaciones del solicitante y establecer cuáles fueron los criterios considerados por la autoridad ambiental de cara a la preservación de los humedales RAMSAR del Distrito capital, único complejo urbano de Humedales Altoandinos de Latinoamérica.

Información sobre la cual solo se podrá ejercer la inspección y vigilancia de que trata el numeral 36 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, y no podrá excederse de la misma ya que de hacerlo estaría desconociendo las funciones que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 le ha otorgado a la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA, como autoridad ambiental competente para evaluar el proyecto “Corredores Ambientales del Plan de Desarrollo Distrital” y dado el



caso de considerar que las actuaciones administrativas no se han ajustado a derecho, se recuerda que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no es la entidad competente para pronunciarse sobre la existencia o no de una falsa motivación en una actuación administrativa, ni tampoco para determinar la legalidad o no de un acto, al efecto el ordenamiento jurídico contempla una serie de mecanismos y/o acciones judiciales para la defensa de los derechos que presuntamente resultan vulnerados, a los cuales el peticionario podrá acceder, sin perjuicio de las valoraciones que del ecosistema realice esta cartera.

Sin perjuicio de lo anterior, es oportuno indicar que los humedales son objetos de especial protección Constitucional y legal no sólo en materia ambiental; sino porque, conforme con la ley y la jurisprudencia pueden ser bienes de uso público y, en consecuencia, elementos constitutivos del espacio público. Los humedales, como unidad ecosistémica, no solo están conformados por el espejo de agua, sino por las áreas de transición, tales como la ronda hídrica, constituida por la faja a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto - Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, las cuales gozan, a su vez, de la misma protección constitucional, por cuanto aseguran la existencia, conservación y protección de estos cuerpos hídricos.

En este último sentido se recuerda que, dentro de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado relacionada con la protección de los humedales, se han emitido pronunciamientos vinculados con la construcción u obras duras en dichos ecosistemas, en donde el alto tribunal ha manifestado lo siguiente²:

“(…)

*Como puede apreciarse, según fue señalado en el apartado 5.4 de esta sentencia, las obras por emprender de parte de la EAAB contemplan la construcción de ciclopuentes, senderos peatonales, plazoletas, zonas duras, ubicación de puentes sobre vías vehiculares y ubicación de cruces a nivel; incorporación de los parques cercanos de las rondas a los parques lineales proyectados; suministro, instalación y puesta en funcionamiento de las dotaciones básicas de bienestar comunitario en los parques y plazoletas; mobiliario urbano como barandas de diferentes tipos, ciclo parqueos, canecas, bancas en concreto de varios tipos, juegos modulares con postes de acero galvanizado, plataforma metálica, escaleras, pasamanos horizontal, contrahuella, escalador, barras y rodaderos en acero. **Es decir se trata de obras e implementos de dotación urbana cuya instauración se aleja, a todas luces, del propósito eminentemente contemplativo para el cual fueron creados los Parques Ecológicos Distritales.***

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCIÓN “B” Consejero ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001). Radicación número: 25000-23-25-000-2000-0254-01(AP-198) Actor: JUNTA DE ACCION COMUNAL BARRIO NIZA SUR Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C.



*Es más, en los mismos **documentos de diseño de las obras se adoptan de manera expresa criterios que contrarían abiertamente el uso que debe darse a tales ecosistemas según la Convención de Ramsar y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá**; en efecto, se ha sostenido en los documentos mencionados que “El parque, se basa en el principio de que los canales y humedales son espacios públicos que pueden aprovecharse paisajística y funcionalmente” (Documento Plan de Manejo Ambiental Convenio No.005/95 págs 1 y 4). Nada más alejado del destino que debe darse a un humedal que aplicar los principios del espacio público que, por definición, es lugar de socialización y de encuentro frecuente e incluso masivo de personas; a tal categoría pertenecen, por ejemplo, las plazas y ciclorrutas, que se instalan, por esa misma razón, en lugares cuya fortaleza ambiental permite la concentración de numerosos grupos de personas **y no en aquellos ecosistemas que por su fragilidad se deterioran de manera dramática cuando son sometidos a tales cargas físicas**. Sobre este particular vale la pena recordar el concepto emitido por la Contraloría del Distrito acerca de la ausencia de estudios sobre la carga de personas que implicará para el humedal la presencia de ciclorrutas de más de cinco (5) metros de ancho, las cuales están expresamente prohibidas cuando se trata de recreación pasiva, circunstancia en la que sólo se permiten senderos peatonales, y de determinadas características.*

*Como puede verse, si bien existe un marco adecuado de planificación para el Distrito Capital, esto es el POT, que precisa el uso de los Parques Ecológicos Distritales de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de humedales, **no cabe duda de que la Administración desconoció con la decisión adoptada las reglas que a sí misma se había impuesto para el manejo ambiental del humedal de Córdoba**.*

(...)

*Sin perjuicio de la importancia, seriedad y compromiso con los valores colectivos que la Sala observa en todas las personas que concurrieron al proceso, aprecia con especial valor el concepto emitido por el Ministerio del Medio Ambiente, entidad rectora de la gestión ambiental en Colombia y encargada de coordinar el Sistema Nacional del Medio Ambiente (artículo 2 de la Ley No.99 de 1993), **que recomendó de manera categórica a la CAR abstenerse de impartir aprobación a los planes de manejo para las obras que tiene previsto adelantar la EAAB en el humedal de Córdoba, opinión que en sentir de la Sala resulta crucial para la decisión a adoptar en el presente proveído**.*

(...)

La determinación tomada en el presente caso se basa, entre otras buenas razones, en las mismas reglas jurídicas de planificación que se autoimpuso la Administración para el manejo de los humedales, consagradas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital; por ello, y ya desde una perspectiva administrativista, si se quiere, la



Administración incurrió por este aspecto en grave incoherencia al tomar dicha determinación pues ni siquiera tuvo en cuenta el respeto por sus propias reglas

(...)”

Por lo anterior, esta cartera ministerial se encuentra presta ampliar información adicional e sobre el particular. El presente concepto se rinde en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Myriam Amparo Andrade H.– Coordinadora Grupo de Conceptos en Biodiversidad OAJ
Proyectó: Héctor Abel Castellanos y Paola Andrea Gálvez Gallego – Abogados contratistas OAJ

Copia: Gustavo Adolfo Carrión. Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA. Min Ambiente.