

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso: Gestión jurídica</b>	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 2 2 0 8 3	
	Al responder por favor cite este número <b>13002024E2022083</b>	
	Fecha Radicado: <b>2024-06-20 16:28:20</b>	
	Codigo de Verificación: <b>0adb4</b>	Folios: <b>10</b>
Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>		Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>		

Bogotá D.C.,

Señor

**HECTOR JULIO FUENTES DURAN**

Subdirector Ordenamiento y Planificación Integral del Territorio

Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB

Cra. 23 #37-63

Bucaramanga, Santander

[info@cdmb.gov.co](mailto:info@cdmb.gov.co)

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO.** Áreas Protegidas del SINAP – Licencia urbanística de subdivisión. Radicado No. 2024E1018770 de fecha 18 de abril de 2024.

Respetado, subdirector Fuentes:

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 la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

## I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre este asunto se han emitido los siguientes conceptos jurídicos por parte de la OAJ:

- 8140-E2-2017-020914 del 1 de agosto de 2017
- 8140-E2-031888 del 17 de noviembre de 2020.

## II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El artículo 8 de la de la Constitución Política señala que tanto el Estado como las personas tienen el deber de proteger las riquezas naturales de la Nación, el artículo 79 consagra el derecho a gozar de un medio ambiente sano de todas las personas y el artículo 80 señala que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el propósito de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

El Decreto Ley 2811 de 1974<sup>1</sup> (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables - CNRNR) determina que la preservación y el manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública (artículo 1) y se expidió con el objetivo de “lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables”, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y regular la conducta humana y de la administración pública respecto del ambiente y los recursos naturales (artículo 2). El título II de la parte VI del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables regula lo relacionado con las áreas de manejo especial, que son aquellas que se delimitan “para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables” (artículo 308) y cuya creación “deberá tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico – sociales” (artículo 309).

El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, aprobado mediante Ley 165 de 1994<sup>23</sup>, establece en el artículo 8 que los Estados Parte, en la medida de lo posible y según proceda, establecerán “un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” reglamentarán o administrarán “los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible”, y promoverán “la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales”.

El Decreto 2372 de 2010<sup>4</sup>, compilado en el Decreto 1076 de 2015<sup>5</sup>, reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las categorías de manejo que lo conforman, los objetivos generales de conservación de las áreas protegidas, así como las reglas generales de zonificación y usos permitidos.

### III. ASUNTO A TRATAR:

- “1. ¿Es procedente jurídicamente que un Curador Urbano o la autoridad municipal competente de expedir licencias autorice la subdivisión de predios rurales categorizados como áreas protegidas del SINAP (distritos de conservación de suelo, distritos de manejo integrado, parques naturales, entre otros) mediante licencia de subdivisión?
2. ¿Es procedente jurídicamente que un curador urbano o la autoridad municipal competente de expedir licencias autorice la subdivisión de predios rurales categorizados como áreas protegidas del SINAP por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar, mediante licencia de subdivisión?
3. ¿Es procedente jurídicamente que un curador urbano o la autoridad municipal competente de expedir licencias de aplicación a las excepciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, con el fin de autorizar la subdivisión de predios rurales categorizados en áreas protegidas del SINAP por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)?
4. ¿Existe prohibición legal para subdividir predios categorizados en áreas protegidas del SINAP?
5. ¿Es procedente jurídicamente señalar taxativamente en los planes de manejo de cada área protegida la prohibición de realizar subdivisiones en los predios que se encuentren categorizados como áreas protegidas del SINAP?”

### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

<sup>1</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

<sup>2</sup> Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

<sup>3</sup> Ley declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-519 de 1994.

<sup>4</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Para dar respuesta a la solicitud se atenderán los siguientes puntos: 1) Régimen de usos de las áreas protegidas del SINAP; 2) La licencia de subdivisión de predios rurales; y 3) Respuesta a las preguntas formuladas.

## 1. Régimen de usos de las áreas protegidas del SINAP

El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, define un área protegida como “*un área definida geográficamente que haya sido o designada regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación*” (artículo 2) y dispone que los Estados Parte tienen la obligación de establecer un sistema de áreas protegidas (artículo 8.a). Esta definición de áreas protegidas abarca todas las áreas que sean delimitadas geográficamente con el propósito de lograr objetivos específicos de conservación.

Teniendo en cuenta las obligaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como las distintas áreas creadas en el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, se expidió el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, con el fin de reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y las categorías de manejo que lo conforman. Para ello, se establecieron las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP:

**“Artículo 2.2.2.1.2.1. Áreas protegidas del Sinap.** Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:

Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales;
- b) Las Reservas Forestales Protectoras;
- c) Los Parques Naturales Regionales;
- d) Los Distritos de Manejo Integrado;
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos;
- f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

**Parágrafo.** El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración”

El CNRNR y el Decreto 1076 de 2015 señalan cuáles son los usos permitidos para cada una de las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP:

Áreas protegidas del SINAP	Usos permitidos
Parques Nacionales Naturales	Conservación de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura – Artículo 331, CNRNR
Reservas Naturales	Conservación investigación y educación – Artículo 331, CNRNR
Área Natural Única	Conservación, investigación y educación – Artículo 331, CNRNR
Santuarios de flora y fauna	Conservación, de recuperación y control de investigación y educación – Artículo 331, CNRNR
Vía Parque	Conservación, educación, cultura y recreación – Artículo 331, CNRNR
Reservas Forestales Protectoras	Preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute – Artículo 2.2.2.1.2.3, Decreto 1076/15
Parques Naturales Regionales	Preservación, restauración, conocimiento y disfrute – Artículo 2.2.2.1.2.4, Decreto 1076/15
Distritos de Manejo Integrado	Uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute – Artículo 2.2.2.1.2.5., Decreto 1076/15

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Distritos de Conservación de Suelos	Restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute – Artículo 2.2.2.1.2.7., Decreto 1076/15
Áreas de Recreación	Restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute – Artículo 2.2.2.1.2.6., Decreto 1076/15

De otro lado, el Decreto 1076 de 2015 regula la zonificación, usos y actividades permitidas en las áreas que integran el SINAP. El artículo 2.2.2.1.4.1. señala que la zonificación debe realizarse de manera que se garantice el cumplimiento de los objetivos de conservación y que la definición de las zonas y subzonas dependerá de la destinación que se prevea para el área, las cuales podrían ser: zona de preservación, de restauración, de uso sostenible o de uso público. En relación con los usos y actividades permitidas, el artículo 2.2.2.1.4.2. establece las definiciones a las que debe ceñirse el plan de manejo de cada área protegida:

**“Artículo 2.2.2.1.4.2. Definición de los usos y actividades permitidas.** De acuerdo a 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;*

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 1º.** 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 2º.** 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” (subrayado fuera de texto).

Este artículo señala que los usos y actividades permitidas deberán regularse para cada área protegida en particular y podrán realizarse “*siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación*”. De igual forma, debe resaltarse que las actividades que no estén permitidas para la respectiva categoría se entenderán como prohibidas.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Considerando este marco jurídico, es pertinente hacer referencia al artículo 10 de la Ley 388 de 1997<sup>6</sup> que establece las determinantes del ordenamiento territorial y en el nivel 1 se encuentran las relacionadas con la conservación y protección de los ecosistemas y el medio ambiente, lo que incluye las áreas que integran el SINAP y las disposiciones que reglamentan su uso y funcionamiento, como los planes de manejo. En relación con el plan de ordenamiento territorial, el artículo 14 señala que en el componente rural se deben identificar las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y ambientales.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 determina que el suelo de protección está constituido por las zonas y áreas que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. Asimismo, el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 indica las categorías de protección en suelo rural que constituyen normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, entre las cuales se encuentran las áreas de conservación y protección ambiental, categoría que incluye las áreas del SINAP (numeral 1.1.)

## 2. La licencia de subdivisión de predios rurales

El artículo 99 de la Ley 388 de 1997 establece que para adelantar obras de loteo o subdivisión de predios se requiere la obtención de la licencia urbanística correspondiente de manera previa a su ejecución, entendida esta como un acto administrativo de carácter particular y concreto por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar determinada actividad. La expedición de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos en los términos definidos en el acto administrativo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y reglamentaciones en las que se fundamenta y *“conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma”*. De acuerdo con el numeral 2 del citado artículo, las licencias urbanísticas se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y las normas urbanísticas que lo desarrollan y complementan.

El Decreto 1077 de 2015<sup>7</sup> regula las licencias urbanísticas y en el artículo 2.2.6.1.1.6 señala que la licencia de subdivisión es la autorización previa para dividir uno o varios predios conforme a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad aplicable al suelo rural, urbano o de expansión urbana. Las modalidades de la licencia son: 1) subdivisión rural; 2) subdivisión urbana; y 3) reloteo.

La licencia de subdivisión rural es la *“autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria, cultural y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes”*. También se establece que no es posible autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos, por lo que *“las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, deberán manifestarse y justificarse por escrito presentado por el solicitante en la radicación de solicitud de la licencia de subdivisión”*. La autoridad municipal o distrital competente estudiará el documento enviado y verificará que corresponda con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 para autorizar la excepción en la licencia de subdivisión.

<sup>6</sup> Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

<sup>7</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso: Gestión jurídica</b>	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

De igual forma, la norma señala que los predios que resulten de la subdivisión únicamente podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, aspecto que debe ser verificado por la autoridad competente al momento de tramitar la licencia. En caso de que se autorice la edificación en los predios resultantes, se debe garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos y no podrá dar lugar a nuevas actividades urbanas o la formación de nuevos núcleos de población.

El párrafo 1 del artículo 2.2.6.1.1.6. establece que el otorgamiento de la licencia de subdivisión no conlleva la autorización de ejecutar obras de infraestructura o de construcción y el párrafo 4 señala que las subdivisiones no autorizan urbanizar, parcelar o construir sobre los predios resultantes, para lo cual se deberá solicitar la respectiva licencia:

**“Artículo 2.2.6.1.1.6. Licencia de subdivisión y sus modalidades.**

*(...) **Parágrafo 1.** Ninguna de las modalidades de la licencia de subdivisión de que trata este artículo autoriza la ejecución de obras de infraestructura o de construcción.*

*(...) **Parágrafo 4.** Las subdivisiones de predios hechas por escritura pública debidamente inscrita en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con anterioridad a la expedición de la Ley 810 de 2003, no requerirán de licencia de subdivisión, en cualquiera de sus modalidades, para adelantar ningún trámite. Los predios cuya subdivisión se haya efectuado antes de la entrada en vigencia de la mencionada ley, y que cuenten con frente y/o área inferior a la mínima establecida por la reglamentación urbanística, podrán obtener licencia de construcción siempre y cuando sean desarrollables aplicando las normas urbanísticas y de edificación vigentes.*

*La incorporación a la cartografía oficial de tales subdivisiones no implica autorización alguna para urbanizar, parcelar o construir sobre los lotes resultantes, para cuyo efecto, el interesado, en todos los casos, deberá adelantar el trámite de solicitud de licencia de parcelación, urbanización o construcción ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, en los términos de que trata el presente decreto y demás normas concordantes* (subrayado fuera de texto).

El párrafo del artículo 2.2.2.1.4.1.5. del Decreto 1077 de 2015 señala que la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar de acuerdo con las excepciones de la Ley 160 de 1994 serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión y los predios resultantes únicamente podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

De otro lado, el artículo 2.2.6.2.2 establece la prohibición de parcelaciones en suelo rural y el párrafo consagra una restricción al otorgamiento de licencias urbanísticas de subdivisión según la clasificación del suelo del Plan de Ordenamiento Territorial:

**“Artículo 2.2.6.2.2 Prohibición de parcelaciones en suelo rural.**

*(...) **Parágrafo.** Los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales, según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial. En estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual* (subrayado fuera de texto).

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

De acuerdo con el marco normativo expuesto, la licencia de subdivisión rural debe cumplir con lo establecido en la Ley 160 de 1994, el Decreto 1077 de 2015 y el respectivo plan de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta los usos del suelo y las áreas mínimas de subdivisión predial. En ese sentido, la autoridad competente para tramitar esta licencia deberá verificar el cumplimiento de las normas señaladas y que la destinación de los predios resultantes de la subdivisión corresponda a los usos permitidos en el plan de ordenamiento territorial para su aprobación y otorgamiento. En caso de otorgar la licencia de subdivisión rural, esta no autoriza la ejecución de obras de infraestructura o de construcción en los predios, para lo cual se deberá adelantar el trámite de licencia de parcelación, urbanización o construcción correspondiente.

### 3. Respuesta a las preguntas formuladas

A continuación, se da respuesta a cada una de las preguntas formuladas:

**1. ¿Es procedente jurídicamente que un Curador Urbano o la autoridad municipal competente de expedir licencias autorice la subdivisión de predios rurales categorizados como áreas protegidas del SINAP (distritos de conservación de suelo, distritos de manejo integrado, parques naturales, entre otros) mediante licencia de subdivisión?**

Teniendo en cuenta la normatividad referenciada, es viable jurídicamente que la autoridad municipal competente otorgue licencias de subdivisión rural en predios ubicados al interior de las áreas protegidas del SINAP, para lo cual deberá verificar que la destinación de los predios resultantes de la subdivisión corresponda al plan de ordenamiento territorial y a la normatividad ambiental aplicable, por lo que en este caso, las actividades que se pretendan desarrollar en los predios que resulten de la subdivisión deben estar permitidas en el plan de manejo del área protegida, de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.2.1.4.1.5., 2.2.2.2.1.3 y 2.2.6.1.1.6 del Decreto 1077 de 2015 y los artículos 10 y 35 de la Ley 388 de 1997. De igual forma, se debe verificar el cumplimiento de las restricciones en relación con la extensión de los predios resultantes señaladas en la Ley 160 de 1994. Además, es importante resaltar que la licencia de subdivisión en ningún caso autoriza urbanizar, parcelar o construir, por lo que para dichas actividades se requiere adelantar el trámite de licencia de construcción, parcelación o urbanización.

En ese sentido, el Consejo de Estado, en sentencia del 13 de diciembre de 2023<sup>8</sup>, consideró que, frente a las licencias de subdivisión y parcelación, no es posible su otorgamiento para autorizar actividades que no se encuentren permitidas dentro del plan de manejo. En este caso, la autorización de dichas licencias para un proyecto de 32 viviendas en un espacio de 12,65 has no era compatible con el plan de manejo del área protegida en el que no estaban autorizadas las parcelaciones y que únicamente permitía actividades habitacionales no nucleadas bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación de las áreas protegidas, con lo cual se vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, entre otros. El alto tribunal también señaló que no se pueden desconocer las restricciones que pesan sobre las áreas protegidas, lo que obedece “a la necesidad de conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies que habitan en dicho entorno natural”.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 13 de diciembre de 2023. Rad. 66001-23-33-000-2021-00103-02. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Así las cosas, al momento de solicitar una licencia de subdivisión de predios rurales se debe informar cuáles actividades se desarrollarán en los predios resultantes y la autoridad municipal competente deberá verificar que dichas actividades correspondan con los usos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, los cuales, en el caso de las áreas protegidas, corresponden a los usos y actividades permitidas en el área protegida según el plan de manejo, al ser un determinante ambiental del plan de ordenamiento territorial de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. A través de esta verificación, la autoridad municipal competente puede evitar que se realicen procesos de parcelación encubiertos bajo la figura de subdivisión predial.

En ese sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en fallo del 6 de agosto de 2020<sup>9</sup>, señaló que se habían vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas al otorgar una licencia de subdivisión bajo la cual se pretendía desarrollar un proyecto de parcelación y construcción de vivienda en un área en la que estaba prohibida la parcelación de acuerdo con el plan de ordenamiento territorial, por lo que concluyó afirmando que *“si se otorga una licencia de subdivisión o construcción, no implica per se que puedan ejecutarse obras de urbanismo sin acatar las disposiciones legales obligatorias o bajo los parámetros territoriales vigentes”*.

De igual forma, en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo que negaba una solicitud de licencia de subdivisión de un predio ubicado en la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 14 de mayo de 2020<sup>10</sup>, consideró que se había denegado de manera correcta la solicitud de licencia porque dentro de las actividades permitidas al interior de la reserva forestal no se encontraban las que se pretendían desarrollar en los predios objeto de solicitud de la licencia de subdivisión.

**2. ¿Es procedente jurídicamente que un curador urbano o la autoridad municipal competente de expedir licencias autorice la subdivisión de predios rurales categorizados como áreas protegidas del SINAP por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar, mediante licencia de subdivisión?**

**3. ¿Es procedente jurídicamente que un curador urbano o la autoridad municipal competente de expedir licencias de aplicación a las excepciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, con el fin de autorizar la subdivisión de predios rurales categorizados en áreas protegidas del SINAP por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)?**

De acuerdo con el artículo 2.2.6.1.1.6 del Decreto 1077 de 2015, únicamente es posible otorgar una licencia de subdivisión rural por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar cuando se manifieste y justifique por escrito que se presenta alguna de las excepciones señaladas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. La autoridad municipal o distrital competente deberá estudiar el documento enviado y verificar que corresponda con alguna de las excepciones listadas en el artículo para autorizar la licencia de subdivisión rural.

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección primera. Subsección B. Sentencia No. 2020-08-079 AP del 6 de agosto de 2020. Rad. 253073340003 2016 00236 01. M.P.: Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón

<sup>10</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección primera. Subsección A. Sentencia del 14 de mayo de 2020. Rad. 2589933340032016-00162-01. M.P. Felipe Alirio Solarte Maya.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

No obstante, como se mencionó previamente, para el otorgamiento de la licencia de subdivisión también debe verificarse que los predios que resulten de la subdivisión se destinen al desarrollo de las actividades permitidas en el plan de manejo del área protegida, por lo que el hecho de que se configure alguna de las excepciones del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 no obsta para que la autoridad competente verifique que las actividades a desarrollar en los predios resultantes de la subdivisión correspondan con los usos y actividades permitidas en el área protegida.

#### **4. ¿Existe prohibición legal para subdividir predios categorizados en áreas protegidas del SINAP?**

La normatividad vigente no establece una prohibición para otorgar licencias de subdivisión rural en predios ubicados al interior de áreas protegidas del SINAP, sin embargo, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, las áreas protegidas del SINAP hacen parte del suelo de protección, por lo que son áreas que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse. Además, el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 señala que en el componente rural del plan de ordenamiento rural se deben señalar las medidas para garantizar la conservación y protección de estas áreas. Además, el artículo 2.2.6.2.2 establece la prohibición de parcelaciones en suelo rural y el parágrafo establece que en las áreas que deben ser mantenidas y preservadas por su importancia para la explotación agrícola, ganadera, paisajismo o de recursos naturales *“no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual”*.

#### **5. ¿Es procedente jurídicamente señalar taxativamente en los planes de manejo de cada área protegida la prohibición de realizar subdivisiones en los predios que se encuentren categorizados como áreas protegidas del SINAP?**

Sí, es posible restringir la subdivisión material de los predios que se encuentran al interior de las áreas protegidas del SINAP en el plan de manejo, al ser este *“el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap”* (artículo 2.2.2.1.6.5. del Decreto 1076 de 2015). El plan de manejo debe contener como mínimo los siguientes elementos: i) un componente de diagnóstico en el que se identifique la información básica del área; ii) un componente de ordenamiento que regule la zonificación y los usos y actividades permitidas; y iii) un componente estratégico en el que se formulan estrategias y actividades para lograr los objetivos de conservación.

Al respecto, la Guía para la Planificación del Manejo en las áreas protegidas del Sinap Colombia indica que los objetivos de conservación y el estado del área protegida (atributos de biodiversidad presentes) son los elementos que deben tenerse en cuenta al momento de definir la zonificación y los usos y actividades permitidas en el plan de manejo. En ese sentido, para cada una de las áreas protegidas, la autoridad ambiental competente deberá evaluar y analizar dichos elementos para definir si es posible establecer zonas o áreas en las que no sea posible adelantar una subdivisión material del bien, o las condiciones o restricciones para desarrollar dicha actividad.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Para formular el plan de manejo, el artículo 2.2.2.1.4.1. determina el tipo de zonas que podrán definirse en la zonificación de las áreas protegidas, la cual debe realizarse con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación; es decir, la definición de las zonas y subzonas dependerá de la destinación que se prevea para el área protegida. Por otro lado, el artículo 2.2.2.1.4.2. es una guía para que la autoridad ambiental competente pueda identificar de manera clara cuáles usos y consecuentes actividades se permiten en cada una de las categorías de áreas protegidas. Para ello, el párrafo 1 determina que las actividades permitidas se podrán realizar en tanto no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad de la categoría de área protegida y no contradiga sus objetivos de conservación, por lo que la división material de predios no podrá ser permitida cuando contradiga los objetivos de conservación o implique la alteración de la estructura, composición y función de la biodiversidad de un área protegida, y la autoridad ambiental podrá definir restricciones o condiciones para adelantar esta actividad en las zonas del área protegida que identifique durante el proceso de formulación del plan de manejo.

En el mismo sentido, la Guía para la Planificación del Manejo en las áreas protegidas del Sinap Colombia, publicada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2020, señala:

*“[La] relación entre los objetivos específicos de conservación y las actividades o usos permitidos en determinada área protegida es indisoluble. Son estos los que definen la destinación del área protegida, sea para la preservación de la biodiversidad, su restauración, el uso sostenible o una combinación de estas. A partir de estos objetivos y del estado del área protegida, representado en los atributos de la biodiversidad presentes en ella -que en todo caso deberá mantenerse o mejorarse-, se debe plantear la Zonificación de Manejo y, en consecuencia, las actividades y usos permitidos.*

*“De esta manera, podemos concluir que, si bien la regulación de las categorías de manejo es general, la Zonificación de Manejo, las actividades y los usos permitidos en determinada área protegida serán particulares y obedecerán a aquellos que permitan lograr sus objetivos específicos de conservación” (pp. 22-23).*

Así las cosas, corresponde a las autoridades ambientales competentes durante la formulación del plan de manejo identificar si existen áreas o zonas en las que se deba restringir o condicionar la división material de los predios porque su desarrollo contradice los objetivos de conservación o puede implicar la alteración de la estructura, composición y función de la biodiversidad del área protegida.

## V. CONCLUSIONES

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece que las áreas protegidas que integran el SINAP son determinantes del ordenamiento territorial y el artículo 2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 indica que hacen parte del suelo de protección y que constituyen normas urbanísticas de carácter estructural. Por su parte, el artículo 2.2.6.1.1.6 del Decreto 1077 de 2015 regula la licencia de subdivisión rural y determina que los predios que resulten de la subdivisión únicamente podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, aspecto que debe ser verificado por la autoridad competente al momento de tramitar la licencia. Además, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 2.2.6.1.1.6., la licencia de subdivisión no autoriza la ejecución de obras de infraestructura o de construcción en los predios, para lo cual se deberá adelantar el trámite de licencia de parcelación, urbanización o construcción correspondiente.

En este contexto, para la aprobación de una licencia de subdivisión rural de predios ubicados al interior de áreas protegidas del SINAP, se debe verificar que las actividades que se pretendan desarrollar en los predios resultantes correspondan a los usos y actividades permitidas en el plan de manejo del área protegida.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 1	<b>Vigencia:</b> 30/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-10

Adicional a lo anterior, el artículo 2.2.6.1.1.6 señala que no es posible autorizar la subdivisión de predios rurales debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar, a menos que se presente alguna de las excepciones previstas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

El presente concepto se expide a solicitud de Hector Julio Fuentes Duran y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,

**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Diana Quevedo Niño - Abogada contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ  
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

