

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002025E2000136	
	Fecha Radicado: 2025-01-03 17:17:35	Folios: 6
	Código de Verificación: 9a82b	Anexos: 1
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señor

GIOVANY VIASUS QUINTERO

Subdirector de Planeación y Sistemas de Información

Corporación Autónoma Regional de Boyacá

Carrera 2ª Este No 53-136

corpoboyaca@corpoboyaca.gov.co

Tunja - Boyacá

ASUNTO: Concepto jurídico construcción vivienda dentro de área de páramo - Radicado No 2024E1040366.

Respetado señor Viasus,

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 1.1.1.1.1 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

N/A

II. ASUNTO A TRATAR

Se solicita a través de petición escrita por parte del señor Giovany Viasus Quintero, se le resuelvan la siguiente inquietud:

“teniendo en cuenta que el municipio de Aquitania solicitó se le indicaran las normas y parámetros urbanísticos aplicables a la construcción de vivienda dispersa – vivienda campesina en la zona delimitada como páramo y la pertinencia de construcción de esta infraestructura, comedidamente requerimos se emita concepto técnico y jurídico que permita orientar al municipio”.

III. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, establece como uno de los deberes del Estado adoptar las medidas que garanticen la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de esos fines.

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

A su vez, La Ley 99 de 1993, determina como uno de los principios generales que deberán seguir la Política Ambiental Colombiana que *“Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial”*.

Como consecuencia de ello, con la expedición de la Ley 1930 del 27 de julio del 2018, se establece que los páramos son ecosistemas estratégicos, así mismo, fija directrices en la búsqueda de su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.

Ahora, Al revisar los principios fijados por la Ley 1930 de 2018, se considera pertinente traer a especial colación los siguientes:

“(…)1. Los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.

2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.

3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos. (...)

6. En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas. (...).”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Al realizar la revisión de constitucionalidad de la Ley 1930 de 2018, la Corte Constitucional en sentencia C-369 del 14 de agosto del 2019, señaló respecto a las prohibiciones lo siguiente:

“(…) Con anterioridad se explicó que, en concordancia con su objeto, las medidas adoptadas en la Ley 1930 de 2018 buscan resaltar la importancia estratégica de los páramos para conservar la biodiversidad del país y suministrar agua a la población, así como fijar directrices para garantizar su integralidad, preservación, restauración y uso sostenible. Con este propósito, determinan la manera en que estos biomas deben ser delimitados, establecen una serie de prohibiciones dirigidas a todos los habitantes tradicionales de los páramos y a sus visitantes y preceptúan que las autoridades ambientales regionales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental de los páramos que se encuentran en su jurisdicción, los cuales deberán contener la zonificación y el régimen de uso de estos ecosistemas.

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

En dicha línea, el artículo 5 de la mencionada Ley, estableció trece (13) de prohibiciones respecto de actividades, proyectos, obras en área de páramo, trayendo para el caso en revisión las correspondientes a los numerales 3 y 12, que señalan:

“ARTÍCULO 5. Prohibiciones. (...)

3. *Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.*

(...)

12. *Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.*

(...)”

Expansiones urbanas y Suburbanas:

Para analizar esta prohibición, se debe acudir a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y sus normas modificatorias, respecto a las normas urbanísticas generales, definidas como “(...) ¹*aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión*”.

En relación con las clases de suelos en los cuales se clasificarán los territorios de los municipios y distritos en los planes de ordenamiento territorial, corresponderán a suelo urbano, rural y de expansión urbana, los cuales, a su vez, podrán categorizarse como suburbano y de protección.

Ahora, el artículo 32 y 34 de la Ley 388 de 1997, definen el suelo de expansión urbana y suelo suburbano respectivamente, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 32.- Suelo de expansión urbana. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006. *Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas. Ver Decreto Nacional 1337 de 2002.*

ARTÍCULO 34.- Suelo suburbano. *Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias*

¹ Artículo 15 Ley 388 de 1997, modificado por el art. 1, Ley 902 de 2004, Reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004

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

tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo. Ver Decreto Nacional 1337 de 2002

Aunado a lo anterior, se hace necesario traer a colación otra categoría de suelo la cual se encuentra consagrada en el artículo 35 de la Ley en revisión, correspondiente a los suelos de protección, que sí bien no se encuentra taxativo como prohibición de la ley de páramos, si traen restricciones de urbanización, los cuales están constituidos por las “*áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse*”.

Así las cosas, y con las definiciones legales antes planteadas, se tiene que corresponderá a los municipio y distritos en sus planes de ordenamiento territorial, dar estricto cumplimiento a la prohibición establecida en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, para con esto, no definir como suelos de expansión urbana y suelo suburbano los correspondientes al área de páramo acorde con el área de referencia determinado.

Degradación Cobertura Vegetal Nativa

Se tendrá como punto de partida la definición de cobertura vegetal, para lo cual, se acudirá a la contemplada en el documento denominado “*2Proyecto Tipo Recuperación de Cobertura Vegetal en Áreas Disturbadas*”, en el cual se señala:

“Cobertura vegetal: Definida como la capa de vegetación natural que cubre la superficie terrestre, comprendiendo una amplia gama de biomásas con diferentes características fisonómicas y ambientales que van desde pastizales hasta las áreas cubiertas por bosques naturales”.

Tendiendo la anterior definición, podría entonces entenderse que, al hablar de cobertura vegetal nativa, corresponde aquella que cubre la superficie terrestre con una distribución original, a través de una dispersión natural, sin que se tenga intervención por parte del ser humano, es decir, forma parte de sus condiciones bióticas naturales.

Así las cosas, respecto a la prohibición contemplada en # 12 de la Ley 1930 de 2018, se refiere a todas aquellos procesos, acciones o actividades desarrolladas por los seres humanos, que generan daño o algún tipo de afectación y/o amenaza a las bases de los recursos naturales, así como los procesos naturales del ecosistema de páramo, por lo cual, el desarrollo de las mismas se encuentra de manera taxativa vetado.

Planes de Manejo y Sistema de Parques Nacionales Naturales

Aunado a las prohibiciones contempladas en la Ley 1930 de 2018, se debe tener presente que una vez delimitado el páramo, la o las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción sobre dichas áreas

² <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/Guia-Metodologica-PT-Cobertura-Vegetal.pdf>

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

deberán proceder con la expedición del correspondiente Plan de Manejo Ambiental y la Zonificación y Régimen de Usos Aplicable al páramo, elaborados bajo los lineamientos³ emitidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el cumplimiento de los requisitos previos de participación, que podrán contener restricciones y prohibiciones adicionales. En consecuencia, al corresponder a determinante ambiental, la zonificación del área de páramo delimitado junto a su plan de manejo, serán a su vez incorporados en los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCAS), en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo.

Sumado a lo anterior, se puede presentar la convergencia del área de páramo delimitado con Sistema de áreas protegidas, esto es, el traslape total o parcial de los polígonos o áreas de referencia, caso en el cual, se deberá dar aplicación al régimen ambiental que sea más estricto en procura de la protección del ecosistema.

I. CONCLUSIONES

Acorde con las consideraciones jurídicas planteadas, los municipios con jurisdicción en los páramos delimitados, y en ejercicio de sus competencias como autoridad urbanística deberán realizar una revisión normativa sistemática que incluya las prohibiciones expresas de la Ley 1930 de 2018, Ley 388 de 1997 con sus adiciones y modificaciones, Plan de Manejo, Zonificación y Régimen de Usos, Planes de Ordenamiento Territorial, de manera previa al otorgamiento de licencias en cualquiera de sus modalidades en el marco de la actuación urbanística.

El presente concepto se expide a solicitud del señor **GIOVANY VIASUS QUINTERO** 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 ORTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Memorando DBBSE No 21012024E3018599 del 2024

Proyectó: Sonia Alejandra Agudelo – Abogada Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad
Revisó: Myriam Amparo Andrade – Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad.

³ Resolución MADS No 886 del 18 de mayo del 2018