

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

Bogotá D.C.,



Señor  
**ALAN DAVID VARGAS FONSECA**  
CORPORACIÓN IUS AMBIENTE  
Correos: [alan.vargas130301@gmail.com](mailto:alan.vargas130301@gmail.com); [corporacioniusambiente@gmail.com](mailto:corporacioniusambiente@gmail.com)  
Ciudad

**ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO.** Vigencia de los planes de manejo ambiental de las áreas que componen el SINAP y las estrategias de conservación in situ. **Respuesta al Radicado ARCA No. 2024E1061181 del 21 de noviembre de 2024**

Respetado:

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. ANTECEDENTES JURÍDICOS**

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- Decisión 14/8 de 2018 "Áreas protegidas y otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas" del Convenio de Diversidad Biológica.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para conservar la biodiversidad
- Marco Mundial de Biodiversidad Post-2020: "Vivir en Armonía con la Naturaleza"
- "Reconociendo y reportando otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas" - Grupo de trabajo OMEC de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (UICN) - versión en español en prensa.
- Insumos publicados por el proyecto "Aplicación de los criterios OMEC al contexto colombiano" PPD-Resnatur-Instituto Humboldt - Fundación Natura – GIZ.
- **Decreto 1076 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible**

**"(...) SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS - DISPOSICIONES GENERALES**

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

**ARTÍCULO 2.2.2.1.1.1. Objeto.** El objeto del presente capítulo es reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este.

(Decreto 2372 de 2010, Art. 1)

**ARTÍCULO 2.2.2.1.1.2. Definiciones.** Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

a) **Área protegida:** Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

(...)

c) **Conservación:** Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. **La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.**

En materia ambiental, el ordenamiento jurídico establece distintos regímenes o categorías de un área o porción del territorio que se delimita geográficamente en busca de la protección, conservación y mantenimiento de ecosistemas, de recursos naturales o la diversidad biológica. A continuación, se trae a colación las categorías existentes en el marco legal.

- **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:

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

Áreas Protegidas Privadas:

- Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

(...) **ARTÍCULO 2.2.2.1.3.1. Permanencia de las figuras de protección declaradas.** Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, con base en las cuales declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, y las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan.

Sin embargo, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del Sinap, sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo el presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso.

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

(Decreto 2372 de 2010, Art. 22)

(...)

**ARTÍCULO 2.2.2.1.6.5. Plan de manejo de las áreas protegidas.** Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un **plan de manejo que será 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.** Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:

*Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.*

*Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.*

*Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación.*

**PARÁGRAFO 1.** El Plan de Manejo deberá ser construido garantizando la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida. En el caso de las áreas protegidas públicas, el plan de manejo se adoptará por la entidad encargada de la administración del área protegida mediante acto administrativo.

**PARÁGRAFO 2.** Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo será adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**PARÁGRAFO 3.** La reglamentación sobre compensaciones ambientales deberá incorporar acciones de conservación y manejo de áreas protegidas integrantes del Sinap.

(Decreto 2372 de 2010, Art. 47)

(...)"



### III. ASUNTO PARA TRATAR:

El señor VARGAS FONSECA solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

(...)

- 1) *¿Qué norma regula la vigencia de los planes de manejo ambiental de estrategias de conservación in situ que no hacen parte del SINAP? ¿Puede hacerse extensivo el periodo definido en el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015? Incluso tratando de áreas protegidas que hacen parte del SINAP ¿Las autoridades ambientales pueden definir plazos de vigencia del plan de manejo superior a los 5 años definidos en la referida norma?*
- 2) *En caso de que no se encuentre regulado por una norma jurídica concreta el periodo de vigencia de un plan de manejo de una estrategia de conservación in situ ¿Pueden las autoridades ambientales definir un periodo con amplia discrecionalidad? (incluir los soportes jurídicos que correspondan)*

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

- 3) *A modo de ejemplo, al Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van der Hammen, que no hace parte del SINAP, en su plan de manejo ambiental señala que los programas y proyectos tienen un horizonte temporal de 10 años, sin embargo, en ninguno de los artículos del Acuerdo 21 de 2014 de la Corporación Autónoma Regional se define un plazo del plan ¿Es posible jurídicamente que las áreas definidas como estrategias de conservación in situ cuenten con planes de manejo que carezcan de un límite temporal?*
- 4) *En caso de que haya un límite temporal de vigencia para los planes de manejo adoptados para las estrategias de conservación in situ, una vez vencido el respectivo plazo ¿Cuál es la ruta que deben seguir las autoridades ambientales y los ciudadanos para actualizar o reformular el instrumento de manejo de la referida área? (incluir los soportes jurídicos que correspondan) (...)*”.

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Esta Oficina se centrará en los temas y preguntas elevadas por el señor VARGAS FONSECA como se desarrolla a continuación:

El Decreto 1076 de 2015, al contener la reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados, el instrumento de planificación que orienta su conservación, entre otros aspectos, definió en el artículo 2.2.2.1.1.2 que la conservación **hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad** de un ecosistema o hábitat natural.

A su vez, el artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, establece que las áreas que no se encuentren dentro de las categorías de áreas protegidas integrantes del SINAP (artículo 2.2.2.1.2.1), se consideran **áreas como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.**

A su cuestionamiento: *¿Qué norma regula la vigencia de los planes de manejo ambiental de estrategias de conservación in situ que no hacen parte del SINAP? ¿Puede hacerse extensivo el periodo definido en el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015? Incluso tratando de áreas protegidas que hacen parte del SINAP ¿Las autoridades ambientales pueden definir plazos de vigencia del plan de manejo superior a los 5 años definidos en la referida norma?*

Sobre el particular, es pertinente señalar que en la actualidad existen muchas otras iniciativas de conservación, diferentes de las áreas protegidas que conforman el SINAP, que han sido impulsadas también por actores sociales, quienes desde la ocupación del territorio han promovido el uso y manejo sostenible de la biodiversidad. Muchos de los espacios de conservación que no se enmarcaron en esta categorización reglamentada en el Decreto 1076 de 2015, se denominaron estrategias de conservación in situ o estrategias complementarias de conservación (ECC)<sup>1</sup>.

La figura de **Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas - OMEC** (por su sigla en inglés) fue definida en la Decisión 14/8 de 2018 del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>2</sup> como “*Un área geográficamente*

<sup>1</sup> Santamaría M., Areiza A., Matallana C., Solano, C y Galán S. 2018. Estrategias complementarias de conservación en Colombia. Instituto Humboldt, Resnatur y Fundación Natura. Bogotá, Colombia, 2018. <https://www.natura.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Estrategias-Complementarias-de-Conservaci%C3%B3n-Colombia.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-es.pdf>

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

definida diferente a un área protegida, la cual está gobernada y gestionada efectivamente para que se logren resultados positivos y sostenidos a largo plazo para la conservación in situ de la biodiversidad, las funciones y los servicios ecosistémicos asociados; y los valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores localmente relevantes cuando sea el caso”.

En la identificación de **Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas**, este Ministerio ha implementado una ruta o procedimiento<sup>3</sup> denominado “Reporte de otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas –OMEC”, dispuesto en el Sistema Integrado de Gestión MADSIG, el cual está conformado por tres (3) etapas<sup>4</sup>:

1. **La nominación** corresponde a la etapa en la que diferentes actores como: gestores de las OMEC potenciales, organizaciones no gubernamentales, autoridades ambientales, entidades territoriales, personas naturales o jurídicas, entre otros, han aplicado los criterios y quieren reportarla. Para esto se nominan ante Minambiente y así iniciar un proceso de verificación que permite recomendar si el área puede reportarse a la base de datos mundial. El responsable de esta etapa es quién ejerce la gobernanza de la OMEC.

2. **La evaluación** está orientada por un Grupo Facilitador compuesto por Minambiente, la Fundación Natura y el Instituto Humboldt. Actualmente, el Grupo Facilitador se reúne periódicamente para revisar las nominaciones recibidas. En esta etapa de evaluación se realiza una verificación por parte de tres evaluadores externos que corroboran la forma como el nominador aplicó los criterios de nominación OMEC. Dentro de estos evaluadores pueden estar expertos que trabajan con autoridades ambientales, institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), universidades, organizaciones sociales ambientales, sabedores, entre otros.

3. **El reporte** corresponde a la etapa en la que Minambiente y la Cancillería (como puntos focales del Convenio Sobre la Diversidad Biológica) deciden reportar una OMEC y enviar la información correspondiente a WCMC (Centro mundial para el monitoreo de la conservación).

Así las cosas, por tratarse de áreas de conservación que no están categorizadas como áreas que conforman el SINAP en los términos de la norma señalada, no puede hacerse extensiva la aplicación de las normas que regulan el Sistema Nacional, entre ellas, lo contemplado para el instrumento de planificación – Plan de Manejo que orienta su gestión de conservación para la consecución de logros y objetivos específicos de conservación que “...motivaron su designación y su contribución al desarrollo del SINAP”. Lo anterior, teniendo en cuenta que la norma es clara en establecer que sus disposiciones son de aplicación específica para las áreas protegidas que conforman el Sistema.

De otra parte, sobre la *Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van der Hammen*, debe tenerse en cuenta la misma corresponde a la categoría de un área de conservación denominada áreas forestales productora, cuyo fundamento se encuentra en el Decreto-Ley 2811 de 1974 – Código Nacional de los Recursos Naturales y de protección al Medio Ambiente, el cual dispone:

“(…) **DE LOS BOSQUES**

**ARTICULO 202.** <Artículo modificado por el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente título regula el **manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen** que, para los efectos del presente código, se denominan **áreas forestales**.

<sup>3</sup> <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/P-M-INA-19-Reporte-de-OMEC-V1.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/otras-medidas-efectivas-de-conservacion-basadas-en-areas-omec/>

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

**Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.**

*La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.*

*Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales. (...)*

**ARTICULO 203.** *Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.*

*El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.*

*Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque. (...)*

**DE LAS AREAS DE RESERVA FORESTAL**

**ARTICULO 206.** *Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras. (Negritas y subrayado fuera de texto original)*

De acuerdo con lo señalado y, en concordancia con el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales son las autoridades competentes para reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las reservas forestales de carácter regional. En consecuencia, mediante el Acuerdo 011 del 19 de julio de 2011, proferido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, se declaró la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., “Thomas Van der Hammen.

Entonces, téngase en cuenta que, 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, como las áreas de reserva forestal.

Los ecosistemas estratégicos, se denomina como aquellos ecosistemas que suministran bienes o servicios a las comunidades humanas necesarios para satisfacer alguna necesidad básica<sup>5</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

<sup>5</sup> Consulta en línea: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos>

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

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.

## V. CONCLUSIONES

Así las cosas, dentro de las categorías de ecosistemas estratégicos encontramos las Zonas de Reserva Forestal como la de la Ley 2ª de 1959 y las de categoría Regional como es el caso de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., “Thomas Van der Hammen”; en consecuencia, se concluye que tanto las áreas protegidas, como los ecosistemas estratégicos – reservas forestales y las otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas – OMEC, tienen por finalidad conservar la biodiversidad que hay en su interior, por tanto, su régimen de usos se enmarca en la conservación y restauración.

Finalmente, debido a que, para las Reservas Forestales Regionales le compete a las Corporaciones Autónomas Regionales bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales mediante el correspondiente estudio técnico, ambiental y socioeconómico que sustente dicho proceso, el mismo establecerá la necesidad de establecer un término de vigencia para su plan de manejo, como manifestación de su condición de máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción y la encargada de la administrar las reservas forestales regionales dentro de la misma (numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993).

Es de anotar que, este Ministerio mediante la Resolución 1125 de 2015, adoptó la ruta de declaratoria para las áreas protegidas públicas del SINAP, la cual fijó los lineamientos técnicos que deberán tenerse en cuenta por parte de las autoridades ambientales para la elaboración de los estudios que soportan los procesos a través de los cuales se declaran, reservan y alinderan, entre otras, las reservas protectoras forestales nacionales y regionales. Y que, mediante la Resolución 0264 de 2018, este Ministerio adoptó los términos de referencia para la realización de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que deberán sustentar los procesos de recategorización, integración y realinderación de las reservas forestales, la cual tiene ámbito de aplicación a las Reservas Forestales Productoras de orden regional. En todo caso, es relevante mencionar que la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente, o desconocer el régimen de usos que se enmarca en la conservación y restauración de las áreas.

La presente respuesta definitiva de consulta se expide a solicitud del señor ALAN DAVID VARGAS FONSECA, haciéndole saber que el presente concepto se expide con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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: Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ