

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 0 6 4 6 7	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2006467	
	Fecha Radicado: 2025-03-04 20:57:41	
	Código de Verificación: 3b0e9	Folios: 15
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctora
NIDIA CLEMENCIA RIAÑO RINCÓN
Directora General (E)
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
sau@car.gov.co
Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Decreto Ley 1275 de 2024 y la consulta previa en instrumentos de ordenamiento y manejo de áreas protegidas y recursos naturales. *Radicado No. 2024E1063020 de fecha 29-11-2024.*

Respetada doctora Nidia:

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

La Oficina Asesora Jurídica no ha emitido conceptos previos sobre el asunto.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Constitución Política de 1991. Artículos 1, 7, 8, 63, 246, 286, 287, 288, 330, 329 y 56 transitorio.

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

“ARTICULO 7o. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

“ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

CONCEPTO JURÍDICO

“ARTICULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

ARTÍCULO 70. Inciso 2: “(...) La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”

“ARTICULO 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”

“ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.”

“ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.”

“ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

“ARTICULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

(...)

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

(...)”

“ARTICULO 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

CONCEPTO JURÍDICO

(...)"

“ARTICULO TRANSITORIO 56. *Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.*”

Ley 21 de 1991, *“por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”. Artículos 2, 6, 13, 15 y 18.*

“ARTICULO 2º

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. *Esta acción deberá incluir medidas:*

- a). *Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;*
- b). *Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;*
- c). *Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.”*

“ARTICULO 6º

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

- a). *Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
- b). *Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
- c). *Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”*

“ARTICULO 13

1. *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

CONCEPTO JURÍDICO

"La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera."

"ARTICULO 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades."

"ARTICULO 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones."

Decreto Ley 1953 de 2014, *"Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política."*

"Artículo 13. Competencias Generales de los Territorios Indígenas. Los Territorios Indígenas ejercerán las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses en el marco de sus planes de vida:

(...)

3. Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

(...)"

Decreto 1076 de 2015, *"por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible."*

Decreto Ley 632 de 2018, *"Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés."*

"ARTÍCULO 5. Funciones generales de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas. Los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de

CONCEPTO JURÍDICO

Amazonas, Guainía y Vaupés que se pongan en funcionamiento en virtud de lo dispuesto en el presente decreto, tendrán las siguientes funciones:

(...)

3. Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida o sus equivalentes, dentro del marco de la legislación aplicable y conforme al principio de coordinación.

(...)"

Decreto Ley 1275 de 2024, "Por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades.". Artículos 4, 5 y 6.

"Artículo 4. *Ámbito de aplicación. Las disposiciones establecidas en el presente Decreto aplican en los Territorios Indígenas de los que trata los artículos 286 y 330 de la Constitución Política y complementan el Decreto Ley 1953 de 2014; los territorios indígenas puestos en funcionamiento en virtud del Decreto Ley 632 de 2018 o de aquellos que se pongan en funcionamiento con normas de igual alcance constitucional; los resguardos indígenas y las reservas indígenas. Así mismo, a los territorios ancestrales, las territorialidades y las áreas poseídas por las comunidades que tengan un gobierno propio y hayan solicitado por las respectivas autoridades la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la formalización y/o seguridad jurídica del territorio indígena de acuerdo con las normas pertinentes y serán ejercidas por las autoridades propias de cada pueblo indígena, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, respecto de los miembros de cada pueblo y en sus propias territorialidades.*

Parágrafo. Frente a los territorios indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el ámbito de aplicación del presente Decreto será de conformidad con el artículo 6 del Decreto 1500 del 2018."

"Artículo 5. *Competencias Ambientales de las Autoridades Indígenas. Las autoridades tradicionales indígenas, las autoridades propias de los territorios indígenas, los consejos indígenas y otras estructuras similares de gobierno propio en sus resguardos indígenas, los territorios indígenas y las áreas poseídas por los pueblos indígenas en los términos del artículo 4 del presente Decreto, hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y ejercen las competencias en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, en concordancia con el marco constitucional y las normas aquí establecidas.*

En el ejercicio de sus competencias, las autoridades indígenas previstas en esta norma y las demás autoridades ambientales del Estado, establecerán conjuntamente mecanismos directos que permitan la debida aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, respetuosos de la autonomía y los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, con la finalidad de garantizar la protección armónica de los ecosistemas y territorios en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del presente Decreto y concurren competencias ambientales."

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 6. Competencias complementarias de las autoridades indígenas en materia ambiental. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, serán competencias ambientales de las autoridades indígenas las siguientes:

1. Formular, adoptar y desarrollar en su ámbito territorial los instrumentos de regulación y gestión ambiental, tales como planes de ordenamiento ambiental indígena, componentes en materia ambiental de los planes de vida, programas o proyectos que tengan como objeto, entre otros la protección del ambiente, su conectividad ecosistémica, la recuperación de bosques, páramos, acuíferos, humedales, nacimientos de agua, aire, costas, manglares, ambiente y su biodiversidad. Estos incluirán la definición, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento de los determinantes de ordenamiento territorial, en armonía con lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, modificatorio del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.
2. Definir e implementar, desde las estructuras de gobierno propio y de acuerdo a sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, reglamentos dirigidos a administrar, preservar, conservar, proteger, restaurar, y fortalecer o rescatar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con sus territorios y en especial con los seres materiales e inmateriales que en estos habitan y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
3. Sancionar en el marco de la justicia propia a miembros de sus comunidades. En caso de infracciones cometidas por personas que no estén bajo la jurisdicción indígena, la autoridad ambiental competente coordinará con la autoridad indígena respectiva, la imposición de las sanciones y medidas compensatorias a que haya lugar, así como de las de obras o acciones para la restauración del medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje.
4. Planificar, adoptar sus presupuestos y administrar los recursos que le correspondan para el ejercicio de las competencias establecidas en este Decreto.”

Corte Constitucional, Sentencia SU - 123 de 2018. Consulta previa.

III. ASUNTO A TRATAR:

La siguiente es la consulta presentada ante esta Oficina Asesora Jurídica:

“1. Con el citado Decreto, las comunidades indígenas se consideran autoridades ambientales. En tal caso, ¿es necesario adelantar la consulta previa frente a los instrumentos de planificación ambiental mencionados, o en función de las competencias otorgadas por el Decreto 1275 de 2024, corresponde a ellas desarrollar y construir su propio plan y mecanismo regulatorio?

2. ¿Debe ser el gobierno indígena quien adelante la consulta previa sobre los instrumentos ambientales que se propongan construir? ¿Cómo se puede coordinar la competencia de la CAR con la autoridad ambiental indígena en relación con el PORH y el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora-Productora Cuenca Alta Río Bogotá?

3. ¿Se entendería que la consulta previa es ahora una obligación que deben adelantar los resguardos indígenas, los territorios indígenas y las áreas poseídas por los pueblos indígenas cuando se deba llevar a

CONCEPTO JURÍDICO

cabo algún proyecto, obra actividad en sus territorios, de acuerdo con los distintos instrumentos de gestión ambiental?”

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a) Alcance de las competencias de los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 1275 de 2024.

El Decreto Ley 1275 de 2024¹ en su artículo 5 reconoce el ejercicio de competencias ambientales de las autoridades indígenas: en materia de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15² del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, en concordancia con el marco constitucional y legal. Esto quiere decir, que frente a los recursos naturales que son propiedad de la nación no se predica el ejercicio de las competencias ambientales de las autoridades indígenas ni menos de autoridad ambiental, sino que estas y sus comunidades ejercen el rol de sujetos de especial protección objeto de consulta para garantizar su efectiva participación.

De igual modo, el inciso segundo de este artículo prevé la necesidad de establecer mecanismos conjuntos entre las Autoridades Indígenas, las Autoridades Ambientales y las demás autoridades competentes, que permitan la debida aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, con la finalidad de garantizar la protección armónica de los ecosistemas y territorios en los casos en los que se supere el ámbito de aplicación del Decreto Ley y concurren competencias ambientales.

Así mismo, en su artículo 6 el citado Decreto Ley contempla 4 competencias complementarias relacionadas con:

“1. Formular, adoptar y desarrollar en su ámbito territorial los instrumentos de regulación y gestión ambiental, tales como planes de ordenamiento ambiental indígena, componentes en materia ambiental de los planes de vida, programas o proyectos que tengan como objeto, entre otros la protección del ambiente, su conectividad ecosistémica, la recuperación de bosques, páramos, acuíferos, humedales, nacimientos de agua, aire, costas, manglares, ambiente y su biodiversidad. Estos incluirán la definición, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento de los determinantes de ordenamiento territorial, en armonía con lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, modificadorio del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

2. Definir e implementar, desde las estructuras de gobierno propio y de acuerdo a sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida, reglamentos dirigidos a administrar, preservar, conservar, proteger, restaurar, y fortalecer o rescatar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con sus territorios y en especial con los seres materiales e inmateriales que en estos habitan y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

3. Sancionar en el marco de la justicia propia a miembros de sus comunidades. En caso de infracciones cometidas por personas que no estén bajo la jurisdicción indígena, la autoridad ambiental competente coordinará con la autoridad indígena respectiva, la imposición de las sanciones y medidas compensatorias a que haya lugar, así como de las de obras o acciones para la restauración del medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje.

4. Planificar, adoptar sus presupuestos y administrar los recursos que le correspondan para el ejercicio de las competencias establecidas en este Decreto.”

De esta manera, **las anteriores competencias en materia ambiental serán ejercidas por las autoridades propias de cada pueblo indígena,** de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de

CONCEPTO JURÍDICO

Origen, Ley Natural, Palabra de Vida; y sus destinatarios serán los miembros de los pueblos indígenas de las territorialidades contempladas en el artículo 4^o del mismo Decreto Ley.

Así las cosas, para definir el ejercicio de estas competencias ambientales por parte de una autoridad indígena, deben converger los siguientes tres elementos: i) encuadrarse únicamente dentro de los territorios indígenas definidos en el artículo 4 del Decreto 1275 de 2024, ii) recaer sólo sobre los miembros de los pueblos indígenas de aquellos territorios, y iii) abordar temas de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida.

Por fuera de ese escenario concreto, si se traslapan las competencias ambientales reconocidas a las autoridades indígenas, con las de otras autoridades, (i) por tratarse de un instrumento que involucra un área mayor al territorio de los pueblos, (ii) porque el objeto de la regulación es de suma importancia para el país, o (iii) porque el pueblo indígena no cuenta con una institucionalidad capaz de responder a las exigencias que se demanda, procede lo establecido en el segundo inciso del artículo 5, relativo a la necesidad de entablar un diálogo para ejercer esas competencias de manera concurrente o subsidiaria. Por fuera de todo lo anterior, las disposiciones normativas que regulan el quehacer del sector ambiente y desarrollo sostenible se mantienen incólumes y deben continuar su normal aplicación por parte de las Autoridades Ambientales, incluyendo las relacionadas con la garantía del derecho fundamental a la consulta previa.

b) Marco normativo de los instrumentos de planificación ambiental.

b.1. Plan de Manejo de Reserva Forestal.

La figura de Reserva Forestal Protectora se encuentra definida en el Decreto 1076 de 2015 a través del artículo 2.2.2.1.2.3. que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3. Las reservas forestales protectoras. *Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.*

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

En la anterior disposición se establece que tanto para las reservas forestales protectoras nacionales, como para las reservas forestales protectoras regionales, la administración se encuentra a cargo de las corporaciones autónomas regionales, y esta, así como todas las acciones realizadas en torno al área protegida, se orientan a través del plan de manejo como instrumento de planificación. Al respecto el artículo 2.2.2.1.6.5. del Decreto 1076 de 2015 establece:

CONCEPTO JURÍDICO

“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.” (Subrayado y negrita fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales adoptar los planes de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Regionales, mientras que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde adoptar los planes de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, y en ambos casos se tiene el deber de garantizar la coordinación con las autoridades indígenas con competencias ambientales, que resulten involucradas en caso de haber un traslape entre la Reserva Forestal Protectora y las territorialidades de las que trata el artículo 4 del Decreto 1275 de 2024. El trabajo conjunto entre autoridades ambientales y autoridades indígenas para la elaboración del plan de manejo debe realizarse atendiendo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5⁴ y del artículo 7⁵ del mismo Decreto.

b.2. Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico.

Ahora bien, en relación con los instrumentos de ordenación del recurso hídrico, el artículo 2.2.3.1.1.2. del Decreto 1076 de 2015 establece que: “Las disposiciones del presente Capítulo son de carácter permanente y rigen en todo el Territorio Nacional y aplican a todas las personas naturales y jurídicas, en especial a las entidades del Estado con competencias al interior de la estructura definida para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país, las cuales conforme a sus competencias, serán responsables de la coordinación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los instrumentos establecidos para tal fin.” (Subrayado y negrita fuera de texto).

En ese sentido, el artículo 2.2.3.3.1.8. del Decreto 1076 de 2015, en relación con el proceso de ordenación del recurso hídrico dispone que:

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 2.2.3.3.1.8. Proceso de Ordenamiento del Recurso Hídrico. El Ordenamiento del Recurso Hídrico por parte de la autoridad ambiental competente se realizará mediante el desarrollo de las siguientes fases:
(...)

4. Elaboración del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico. La autoridad ambiental competente, con fundamento en la información obtenida del diagnóstico y de la identificación de los usos potenciales del cuerpo de agua y/o acuífero, elaborará un documento que contenga como mínimo:

- a) La clasificación del cuerpo de agua en ordenamiento;
- b) El inventario de usuarios;
- c) El uso o usos a asignar;
- d) Los criterios de calidad para cada uso;
- e) Los objetivos de calidad a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo;
- f) Las metas quinquenales de reducción de cargas contaminantes de que trata el Capítulo 5 del Título 9, Parte 2, Libro 2 del presente Decreto o la norma que lo modifique, adicione o sustituya;
- g) La articulación con el Plan de Ordenación de Cuencas Hidrográficas en caso de existir y,
- h) El programa de seguimiento y monitoreo del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico.

El Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico será adoptado mediante resolución.” (negrita fuera de texto).

Es de mencionar que, respecto al Ordenamiento del Recurso Hídrico, el artículo 2.2.3.3.1.4. dispone que: “(...) **Parágrafo 1°. Para efectos del ordenamiento, el cuerpo de agua es un ecosistema.** Cuando dos (2) o más autoridades ambientales competentes a que se refieren los literales b) a g) del numeral 8 del artículo 2.2.3.3.1.3. tengan jurisdicción sobre el cuerpo de agua, conformarán una comisión conjunta que ejercerá aquellas funciones del artículo 2.2.3.1.8.4., que le sean aplicables, teniendo en cuenta las especificidades del ecosistema común.” (Subrayado y negrita fuera de texto).

A su vez el artículo 2.2.3.3.1.3. dispone que “(...) **8.** (...) Se entiende por autoridad ambiental competente, de acuerdo a sus respectivas competencias las siguientes: (...) b) **Las Corporaciones Autónomas Regionales** y las de Desarrollo Sostenible; c) **Los municipios**, distritos y áreas metropolitanas cuya población dentro de su perímetro urbano sea igual o superior a un millón de habitantes; d) Las autoridades ambientales de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; e) Parques Nacionales Naturales de Colombia; f) Distrito de Buenaventura (artículo 124 de Ley 1617 de 2013); g) Las áreas metropolitanas en el marco de la Ley 1625 de 2013.” (Subrayado y negrita fuera de texto).

Mientras que por su parte el artículo 2.2.3.1.8.1. dispone que “Las Comisiones Conjuntas de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, tienen por objeto, **concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes** entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.” (Subrayado y negrita fuera de texto), y el artículo 2.2.3.1.8.4 establece que:

“De las funciones. La Comisión Conjunta cumplirá las siguientes funciones:

1. Acordar y establecer las políticas para la ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica compartida.
2. Recomendar el ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica común.
3. Recomendar las directrices para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de la cuenca hidrográfica común objeto de formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo, en relación con los siguientes instrumentos entre otros:

- El ordenamiento del recurso hídrico.
- La reglamentación de los usos del agua.
- La reglamentación de vertimientos.
- El acotamiento de las rondas hídricas.

CONCEPTO JURÍDICO

- Los programas de legalización de usuarios.
- El programa de monitoreo del recurso hídrico.
- Los planes de manejo ambiental de acuíferos.
- Declaratoria de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas.
- El componente de gestión del riesgo a nivel de amenaza y vulnerabilidad.
- El plan de manejo ambiental de microcuencas.

4. Servir de escenario para el manejo de conflictos en relación con los procesos de formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica común y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca.

5. Acordar estrategias para la aplicación de los instrumentos económicos en la cuenca hidrográfica común.

6. Realizar anualmente el seguimiento y evaluación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica común.

7. Elegir de manera rotativa el Secretario de la Comisión Conjunta y el término de su ejercicio.

8. Definir el cronograma de reuniones.

9. Constituir el comité técnico.

10. Concertar con Parques Nacionales de Colombia en áreas de confluencia de sus respectivas jurisdicciones, el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas."

En línea de lo anterior, respecto a las competencias de los municipios y los territorios indígenas, la Ley 99 de 1993 establece a través de su artículo 63 lo siguiente:

"ARTICULO 63. (...) Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación. (...)" (Subrayado y negrita fuera de texto).

Así mismo, la citada Ley a través de su artículo 65 dispone que dentro de las funciones de los municipios en materia ambiental se encuentran:

ARTICULO 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.

4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

CONCEPTO JURÍDICO

5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.
(...)” (Subrayado y negrita fuera de texto).

Para finalmente, indicar a través del artículo 67 que “(...) Los Territorios Indígenas tendrán las mismas funciones y deberes definidos para los municipios en materia ambiental”.; sobre lo cual, la Corte Constitucional⁶ ha interpretado que:

“(...)los pueblos indígenas mantienen una relación más estrecha con el medio ambiente, toda vez que el aprovechamiento de los recursos naturales para la alimentación, construcción de vivienda, fabricación de productos artesanales para su comercialización o el desarrollo de su propia cosmovisión, es menos artificioso y por lo mismo más directa.

Además, en el marco de un Estado multicultural y defensor del pluralismo jurídico, como el colombiano, esa relación entre la comunidad indígena y los recursos naturales trasciende al plano del Derecho y tiene implicaciones jurídicas en materia medioambiental (...)” (Negrita y subrayado fuera de texto).

Así, de lo expuesto anteriormente se colige que la elaboración de los Planes de Manejo de Reserva Forestal y los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico está en cabeza de la autoridad ambiental competente, conforme las disposiciones del Decreto 1076 de 2015, en las cuales además se contempla el escenario en el que otras autoridades y/o entidades deben participar en su construcción de manera coordinada, lo que va en la misma vía de los artículos 5 y 7 del Decreto 1275 de 2024.

c) El Decreto 1275 de 2024 no modifica competencias de las Autoridades Ambientales / Coordinación entre Autoridades Indígenas y Autoridades Ambientales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, si bien las autoridades indígenas poseen autonomía para el ejercicio de las competencias a las que se refieren los artículos 5 y 6 del Decreto 1275 de 2024, siempre que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del que trata el artículo 4 del mismo Decreto; la distribución ecosistémica y el ordenamiento territorial del país forzosamente implican el constante diálogo entre las distintas autoridades, en lógica de Estado Unitario, para el cumplimiento de sus fines esenciales en materia ambiental.

No obstante, las competencias en materia ambiental reconocidas a las autoridades indígenas a través del Decreto 1275 de 2024, no implican el desplazamiento o la renuncia de las competencias atribuidas a las autoridades ambientales a través de la Constitución y la ley, sino el fortalecimiento institucional del Estado en el cumplimiento de esas funciones, con un aliado adicional en el territorio.

CONCEPTO JURÍDICO

Al respecto se destaca que no es posible la renuncia o desplazamiento de competencias, por cuanto el artículo 4 constitucional dispone que “(...) **Es deber de los nacionales (...) acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.**” (subrayado y negrita fuera de texto), lo que constituye el principio de legalidad, al cual, por supuesto no sólo deben ajustarse los nacionales, sino también las autoridades administrativas en sus actuaciones⁷.

De esta manera, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de legalidad guarda una estrecha relación con el derecho fundamental al debido proceso⁸, que se compone de una serie de garantías para su materialización, y de las cuales se destacan las siguientes: “(i)(...) **a obtener decisiones motivadas**, (...) **al cumplimiento de lo decidido en el fallo**, (ii) **el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley**; (...) (v) **el derecho a la independencia del juez**, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) **el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario**, quienes **siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.** (...)”⁹.

En línea de lo anterior, el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia ha manifestado que la competencia posee ciertas características esenciales, dentro de las cuales se encuentran el ser: objetiva, taxativa, irrenunciable, inenajenable, improrrogable e indelegable; definiendo la característica de la irrenunciabilidad, como aquella según la cual “los funcionarios no pueden declinar la atribución correspondiente.” esto es, “Así como implica un derecho a su favor, en tanto aptitud para actuar sobre el asunto, también conlleva un deber de proceder, de hacer uso de la misma.”, lo que a su vez “confirma el carácter objetivo de la competencia.”¹⁰.

En conclusión, partiendo de que conforme al principio de legalidad y al derecho fundamental al debido proceso, no es posible el desplazamiento, sustracción o renuncia de las competencias de las Autoridades Ambientales otorgadas por mandato Constitucional y legal; el reconocimiento de competencias ambientales a las autoridades indígenas a través del Decreto 1275 de 2024 no implica para las Autoridades Ambientales la sustracción o renuncia de sus competencias, las cuales deben continuar desarrollando con normalidad en el ámbito respectivo, sin embargo, si implica que en el escenario en que concurren con las competencias ambientales de las que trata el Decreto 1275 de 2024, estas deben ser ejercidas de manera coordinada, concurrente y subsidiaria, en lógica de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales, dentro de un Estado que reconoce y protege el patrimonio cultural y natural de la nación.

Así las cosas, cuando se trata de instrumentos de ordenamiento o manejo de recursos naturales y áreas protegidas, su elaboración y adopción está a cargo de las Autoridades Ambientales en los términos de la Ley 2 de 1959, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, no obstante, en los casos en los que el área en la que se desarrollen aquellos instrumentos abarque territorios indígenas de los que trata el artículo 4 del Decreto 1275 de 2024, atendiendo a los artículos 2.2.3.3.1.4., 2.2.3.3.1.3. y 2.2.3.1.8.4. del Decreto 1076 de 2015 y a los artículos 5 y 7 del Decreto Ley 1275 de 2024, será necesaria la articulación y coordinación entre las autoridades ambientales, autoridades indígenas y demás autoridades o entidades con competencias concurrentes, para la elaboración de los respectivos instrumentos.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que las autoridades indígenas pasan de ser solamente un sujeto externo, como ocurre en el marco de la consulta previa para el proceso de elaboración de instrumentos de ordenamiento ambiental que afectan sus territorios, a participar de manera activa con competencias ambientales en los términos del Decreto Ley 1275 de 2024 en procura de construir conjuntamente aquellos instrumentos.

CONCEPTO JURÍDICO

V. CONCLUSIONES

1. Para determinar si un asunto de carácter ambiental debe ser conocido por parte de una autoridad indígena, deben converger los siguientes tres elementos: i) encuadrarse exclusivamente dentro de los territorios indígenas definidos en el artículo 4 del Decreto 1275 de 2024, ii) recaer solamente sobre los miembros de los pueblos indígenas de aquellos territorios, y iii) abordar temas de ordenamiento ambiental territorial, determinación de los mecanismos regulatorios, de gestión y gobierno con fines de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, sus elementos o recursos, de acuerdo con sus sistemas de conocimiento, Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida. **Por fuera de ese escenario concreto, si se traslapan las competencias ambientales reconocidas a las autoridades indígenas, con las de otras autoridades, (i) por tratarse de un instrumento que involucra un área mayor al territorio de los pueblos, (ii) porque el objeto de la regulación es de suma importancia para el país, o (iii) porque el pueblo indígena no cuenta con una institucionalidad capaz de responder a las exigencias que se demanda, procede lo establecido en el segundo inciso del artículo 5, relativo a la necesidad de entablar un diálogo para ejercer esas competencias de manera concurrente o subsidiaria. Por fuera de todo lo anterior, las disposiciones normativas que regulan el quehacer del sector ambiente y desarrollo sostenible se mantienen incólumes y deben continuar su normal aplicación por parte de las Autoridades Ambientales, incluyendo las relacionadas con la garantía del derecho fundamental a la consulta previa.**
2. En ningún caso las regulaciones expedidas por las autoridades indígenas en ejercicio de las competencias reconocidas a través del Decreto Ley 1275 de 2024 podrían afectar derechos fundamentales de superior jerarquía a la del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, ya que estos hacen parte del bloque de constitucionalidad que permea todos los instrumentos jurídicos del ordenamiento colombiano y con ello el ejercicio de cualquier competencia ambiental.
3. Partiendo de que conforme al principio de legalidad y al derecho fundamental al debido proceso, no es posible el desplazamiento, sustracción o renuncia de las competencias de las Autoridades Ambientales otorgadas por mandato Constitucional y legal; el reconocimiento de competencias ambientales a las autoridades indígenas a través del Decreto 1275 de 2024 no implica para las Autoridades Ambientales la sustracción o renuncia de sus competencias, las cuales deben continuar desarrollando con normalidad, sin embargo, si implica que en el escenario en que concurren con las competencias ambientales de las que trata el Decreto 1275 de 2024, estas deben ser ejercidas de manera coordinada, en lógica de preservación, conservación, restauración, protección, cuidado, uso y manejo de los recursos naturales, dentro de un Estado que reconoce y protege el patrimonio cultural y natural de la nación.
4. Cuando se trata de instrumentos de ordenamiento o manejo de recursos naturales y áreas protegidas, su elaboración y adopción está a cargo de las Autoridades Ambientales en los términos de la Ley 2 de 1959, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, no obstante, cuando el área en la que se desarrollen aquellos instrumentos abarque territorios indígenas de los que trata el artículo 4 del Decreto 1275 de 2024, atendiendo a los artículos 2.2.3.3.1.4., 2.2.3.3.1.3. y 2.2.3.1.8.4. del Decreto 1076 de 2015 y a los artículos 5 y 7 del Decreto Ley 1275 de 2024, es necesaria la articulación y coordinación entre las autoridades ambientales, autoridades indígenas y demás autoridades o entidades con competencias concurrentes, para la elaboración de los respectivos instrumentos, lo cual no suprime el deber de garantizar el derecho a la consulta previa del instrumento a las comunidades indígenas afectadas.



CONCEPTO JURÍDICO

5. El derecho fundamental a la consulta previa debe aplicarse, entre otros escenarios, siempre que se esté ante una medida de carácter administrativo susceptible de afectar de manera directa a los pueblos indígenas y al efecto deberá consultarse sobre su procedencia a la Dirección Autoridad Nacional de Consulta Previa DANCP.

El presente concepto se expide a solicitud de la doctora NIDIA CLEMENCIA RIAÑO RINCÓN, Directora General (E) de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR 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: Karent Sofía López Vivas – Contratista Oficina Asesora Jurídica