



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20171300004253

FECHA: 01-09-2017

PARA: **JUAN IVÁN SÁNCHEZ**
DIRECTOR TERRITORIAL PACÍFICO

JAIME CELIS
JEFE DEL PNN LOS FARALLONES DE CALI

DE: **MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**
JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Licencia de construcción / ámbito de aplicación en el territorio municipal / Jurisdicción y competencia / Ley de Ordenamiento Territorial / Determinantes ambientales / Régimen especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

FUENTES: **Ley 388 de 1997 / Decreto 3572 de 2011 / Decreto Único 1076 de 2015 / Decreto Único 1077 de 2015 / Ley 1796 de 2016 / Decreto 3600 de 2007 / Decreto 1203 de 2017**

Estimado Juan Iván,

En atención a las facultades otorgadas a Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) por el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función administrativa.

En este sentido, se analiza si es necesaria la expedición de una licencia de construcción para aquellas obras de infraestructura al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) asociadas al cumplimiento “de las funciones de administración de las áreas protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente”, de que trata el inciso 2 del párrafo 2 del artículo 8 del Decreto 2041 de 2014 compilado en el Decreto Único de Ambiente 1076 de 2015.

Con este propósito, el presente concepto, se emite en los términos y alcances de los artículos 14 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues si bien la consulta proviene de la misma



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



entidad, corresponde a un asunto que involucra a las áreas del Sistema pero también a las competencias de otras autoridades públicas y por tanto, se trata de una respuesta general y abstracta.

El presente concepto estudia la noción de la licencia de construcción, recogida en la normatividad urbanística y de ordenamiento territorial, así como el propósito y sentido de su exigibilidad, para luego precisar, entre otros asuntos, el alcance de las facultades de administración y manejo de las áreas del SPNN por parte de PNNC en virtud de los principios de competencia administrativa¹ y jurisdicción, emanados de la Constitución² y reforzados en la Ley 489 de 1998.

La solicitud de concepto fue elevada a la Oficina Asesora Jurídica por la Dirección Territorial Pacífico en correo electrónico el 22 de agosto de 2017, a través de la cual se expuso la inquietud sobre la procedibilidad del requisito de expedición de una licencia de construcción en el marco del proyecto para la construcción del puesto de control El Arbolito, que se realizará en el PNN Farallones de Cali con la financiación del Departamento Administrativo de Gestión Ambiental de Cali (DAGMA) y que será operado por el DAGMA, Policía Nacional (Carabineros) y Parques Nacionales de Colombia para el ejercicio de las respectivas funciones de control y cuidado del área protegida. La inquietud surgió luego de que una de las curadurías de Cali manifestara que el trámite mencionado es necesario.

Sobre el particular, la Dirección Territorial Pacífico se manifestó en concepto con radicado 20177580002831, del 10 de marzo de 2017, en el que aclaró que la construcción del puesto de control no requiere licencia ambiental (en virtud del artículo 8 del Decreto 2041 de 2014 unificado en el Decreto 1076 de 2015), dado que se trata de un proyecto, obra o actividad adelantada para cumplir las funciones de administración de las áreas protegidas, ni licencia de construcción porque la evaluación técnica, soportes y documentos del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de PNNC, en el marco del concepto técnico 201623000001876, suplen la finalidad de este trámite.

1. La licencia de construcción en la normatividad urbanística y de ordenamiento territorial:

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, el Legislador perfeccionó la reglamentación sobre ordenamiento territorial, los planes de desarrollo municipal y el sistema nacional de vivienda y de interés social, con la finalidad de fijar mecanismos para que los municipios, en ejercicio de su autonomía, pudieran organizar su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción.³

¹ Artículo 5.- Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

² Artículo 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:

(...)

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2015.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Es por este motivo que la norma en cuestión previó una serie de acciones y actuaciones urbanísticas para el desarrollo de la función pública de ordenamiento e intervención del suelo que las entidades territoriales deben contemplar en su planificación. Por un lado, algunas acciones urbanísticas son:

- i) La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
- ii) La localización de las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
- iii) La identificación y caracterización de los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados (Ley 388 de 1997, artículo 8).

Por el otro lado, las actuaciones urbanísticas se refieren a “la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles”⁴, las cuales se podrán realizar por parte de particulares o entidades públicas bajo la obtención de una licencia urbanística, que no es otra cosa que el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.⁵

Al revisar la anterior definición, se entiende que existen varias clases de licencias urbanísticas aplicadas para los distintos tipos de suelo:

- (i) Urbanización
- (ii) Parcelación
- (iii) Subdivisión
- (iv) Construcción
- (v) Intervención y ocupación del espacio público.

Sin embargo, para efectos del presente análisis es la licencia de construcción la que adquiere mayor relevancia y ha sido definida en el artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el Decreto 1203 de 2017) como:

⁴ Artículo 36°.- Actuación urbanística pública. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley.

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

⁵ Ley 388 de 1997, Artículo 99 (modificado por la Ley 1796 de 2016) y el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 (modificado por el artículo 2 del Decreto 1203 de 2017), se traducen en obras objeto de licencia urbanística así:

“Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes”.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



“La autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia.”

De acuerdo a pronunciamientos de la Corte Constitucional,⁶ podemos decir que la licencia de construcción “pretende garantizar el uso adecuado y racional del suelo, mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, y la seguridad de los asentamientos humanos”.

Este tipo de licencia urbanística pretende concretar “de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación”,⁷ incluyendo por ejemplo, las características estructurales de acuerdo al Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente⁸. Además de que cuenta con las siguientes modalidades:

- i) Obra nueva
- ii) Ampliación
- iii) Adecuación
- iv) Modificación
- v) Restauración
- vi) Reforzamiento estructural
- vii) Demolición,
- viii) Reconstrucción
- ix) Cerramiento (Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.1.7)

Al tener claro el escenario conceptual de la licencia de construcción como una modalidad de licencia urbanística dentro de un territorio municipal, surge entonces la siguiente pregunta: ¿Se desarrollan en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales las mismas actuaciones urbanísticas que para el resto del territorio municipal de acuerdo a la normatividad de ordenamiento y uso del suelo?

La respuesta es no, atendiendo al siguiente análisis:

2. En las áreas del SPNN está restringido el desarrollo de actividades urbanísticas:

El régimen normativo de las áreas del SPNN no sólo es especial, sino que también es uno de los más rigurosos en materia de ordenamiento territorial y ambiental. Este régimen está principalmente compuesto por la Ley 2 de 1959, el Código de Recursos Naturales (D.L. 2811 de 1974), el Decreto 622 de 1977 (compilado en el Decreto Único 1076 de 2015), la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, el Decreto 2372 de 2010 (compilado en el Decreto Único 1076 de 2015) y el Decreto 3572 de 2011, así como de manera armónica se integra a la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007.

⁶ Sentencia T- 816 de 2012

⁷ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.1.7

⁸ Adoptado mediante el Decreto 926 de 19 de marzo de 2010, modificado por los Decretos 2525 del 13 de julio de 2010, 092 del 17 de enero de 2011 y 340 del 13 de febrero de 2012, actualmente modificado por el Decreto 945 de 2017.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Al respecto, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece las determinantes o normas de mayor jerarquía que deberán tenerse en cuenta en la construcción de los planes de ordenamiento territorial entre las que se encuentran “las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales”.

Por su parte, el artículo 35 de la norma ya mencionada define que los suelos de protección son:

“las zonas y áreas de terreno (...) 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”.

El anterior planteamiento es reforzado por el Decreto 3600 de 2007, que en su artículo 4 determina que las categorías de suelo rural referentes a las áreas del SPNN constituyen suelo de protección de la siguiente forma:

“Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural⁹ de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:

1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:

1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas”.

Bajo ese entendido, cuando el respectivo municipio o distrito realiza su ordenamiento territorial, no sólo debe tener en cuenta las determinantes del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, sino que tiene el deber de **identificar** aquellas áreas de conservación dentro de su municipio para darles la categoría de suelo de protección, dentro de las cuales se destacan las áreas protegidas del SPNN, que tienen una **restricción** expresa de urbanización, pero, **¿Qué consecuencias jurídicas acarrea esa restricción?**

3. Las áreas del SPNN están fuera de la jurisdicción de las curadurías urbanas:

Como se mencionó en la primera parte de este concepto, las curadurías urbanas son las competentes para expedir licencias de construcción en los municipios y distritos de su jurisdicción. Sobre el particular, el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 establece que:

⁹ Artículo 15, ley 388 de 2007: 1. Normas urbanísticas estructurales: Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. **Prevalecen sobre las demás normas**, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



“El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, **construcción** o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, **en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción**”.

En armonía con esta disposición, el artículo 2.2.6.6.1.5 del Decreto 1077 de 2015 nos permite conocer el alcance de la jurisdicción de los curadores urbanos y define unas limitantes territoriales así:

“Para efectos del presente capítulo se entiende por jurisdicción el ámbito espacial sobre el cual puede actuar el curador urbano. La jurisdicción comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito, **salvo aquellas áreas que se señalen en las normas urbanísticas y en el Plan de Ordenamiento Territorial como no aptas para la ejecución de actuaciones urbanísticas o que tengan expresamente restricciones especiales**”.

En ese orden de ideas, es claro que las áreas del SPNN, en virtud de los artículos 35 de la Ley 388 de 1997 y 4 del Decreto 3600 de 2007, no son aptas para la ejecución de actuaciones urbanísticas y que, de acuerdo a su régimen jurídico especial, tienen restricciones particulares supra legales.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación como ejemplo el POT de Cali, que incluye tres artículos a través de los cuales se permite observar la materialización del análisis realizado. El primero es el parágrafo 2 del artículo 67, que establece que el PNN los Farallones de Cali es un área protegida del orden nacional y que el POT asume:

“el ordenamiento dado por Parques Nacionales Naturales de Colombia en la zona de su jurisdicción, por lo tanto todas las formas de uso y aprovechamiento del suelo estarán sujetas al Plan de Manejo del parque y a la aprobación por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia”.

El segundo artículo es el 416, del Subcapítulo III, sobre restricciones y aprovechamiento para la construcción en el suelo rural, que fija en su numeral 5 lo siguiente:

“...Todos los asentamientos localizados dentro del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali y el área de Reserva Forestal, deberán cumplir con las directrices y normas sobre ocupación y desarrollo aplicables a los Parques Nacionales Naturales y las Reservas Forestales Nacionales establecidas por la autoridad ambiental competente y las demás dispuestas en el presente Subcapítulo”.

El tercer artículo es el 422, que se encuentra en la Sección II, sobre restricciones y aprovechamientos para la construcción en las áreas de manejo del suelo rural y que determina que:

“Las restricciones y aprovechamientos para la construcción en esta área de manejo estarán definidos y condicionados por el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali y por las demás reglamentaciones expedidas por parte de la Autoridad Ambiental competente”.

Cada una de las anteriores disposiciones reconoce que PNNC es la única autoridad que tiene jurisdicción en las áreas del SPNN y, por tanto, la llamada a regular, definir, condicionar y expedir reglamentaciones sobre los usos del suelo,



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales del PNN Los Farallones de Cali, incluso en materia de construcción.

En otras palabras, desde una lectura de la normatividad nacional, así como su aplicación a los ejercicios de ordenamiento local, se evidencia que la reglamentación y uso del suelo al interior de las áreas del SPNN se sale de la esfera de jurisdicción y competencia de las autoridades locales, sin perjuicio de que éstas tengan el deber de identificar en su POT las determinantes ambientales correspondientes, como, por ejemplo, las finalidades de conservación y el régimen de usos definido por PNNC, como una forma de conciliar el interés nacional de conservación del patrimonio natural y los servicios ambientales, con los requerimientos y las necesidades de desarrollo de los municipios y distritos.

4. Sobre el régimen especial en materia de licencias urbanísticas.

Podría llegar a pensarse, en contra de los argumentos anteriormente expuestos, que las obras al interior de las áreas del SPNN requieren de licencia de construcción porque no están enlistadas dentro de aquellas excluidas de ese trámite, según el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 que reza:

“1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:

1.1 La construcción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, remodelación, reforzamiento, demolición y cerramiento de aeropuertos nacionales e internacionales y sus instalaciones (...).

1.2 La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía (...)

2. No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.

(...)

2. Requieren licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades. Las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que trata el literal b) del numeral primero del presente artículo. Dichas licencias serán otorgadas por el curador urbano o la autoridad municipal competente con fundamento en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente - NSR-10, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya; y en todas aquellas disposiciones de carácter especial que regulen este tipo de proyectos (...).”

Sin embargo, se considera que esta disposición se refiere a obras o actividades que se desarrollan dentro del territorio municipal con jurisdicción de las curadurías urbanas, es decir, en aquellos suelos urbanos, de expansión urbana o



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



rurales sin protección definida que impida su urbanización, y por ende, la ausencia de un numeral referido a las obras al interior de las áreas del SPNN se debe precisamente a que este asunto excede la jurisdicción de los curadores.

5. El no requerimiento de una licencia de construcción para realizar obras al interior de áreas del SPNN no vulnera el principio a la autonomía de los municipios y distritos.

El ejercicio autónomo de las competencias asignadas a las entidades territoriales se somete a las disposiciones generales que dicte el legislador en interés general, las que en ningún caso podrán anular la facultad de los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas para administrar sus recursos, ejercer sus competencias y gobernarse por autoridades propias. En todo caso, frente a este punto es importante tener en cuenta que aunque hay asuntos que no desbordan el marco ambiental de carácter local, existen otros aspectos ambientales que afectan el interés nacional y global:

“Si bien es cierto existen problemas que desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido). También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr. es predicable el concepto de un sólo sistema de agua)”. (C. Const. C-305 de 1995)

De conformidad con lo expuesto, “a la ley le corresponderá definir y defender los interés nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales” (C. Const. C-423 de 1994).

Esa posibilidad del nivel central de intervenir en asuntos locales, pero de interés general, se soporta también en que los municipios tienen sólo una potestad reglamentaria en materia de usos del suelo y protección del patrimonio dentro de su territorio. En otras palabras, los municipios están habilitados para, con base en la ley nacional, emitir preceptos en materia de ordenamiento y protección del patrimonio ecológico local:

“La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.

Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P”. (C. Const. C-534 de 1994)

En ese sentido se puede decir que, frente a los usos del suelo, hay ámbitos en los que los municipios tienen plena autonomía, pero hay otros en los que son dependientes de las directrices que provengan del nivel nacional:

“(…) el grado de descentralización o autonomía se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia”. (C-413 de 1994)



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bajo ese entendido, el no requerimiento de una licencia de construcción para el desarrollo de las obras permitidas al interior de las áreas del SPNN como aquellas que corresponden a las necesarias para el control, vigilancia y cumplimiento de las funciones de administración de las áreas protegidas –en el marco del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto Único 1076 de 2015–¹⁰ no constituye una vulneración al principio de autonomía territorial.

Lo anterior se debe a que el municipio, así como lo estableció la Corte Constitucional, es plenamente dependiente del régimen jurídico del SPNN que, además de fijar que estas áreas protegidas son determinantes ambientales, manifiesta que el manejo, la administración y reglamentación de los usos y aprovechamiento del suelo corresponde a PNNC como autoridad ambiental con jurisdicción y competencia en dichas zonas. De hecho, al revisar como ejemplo el POT de Cali, este instrumento sostiene que:

- i) El PNN Farallones de Cali es suelo de protección en el que se restringe la actividad urbanística.
- ii) Las restricciones y aprovechamientos para la construcción de aquellas obras permitidas estarán definidos por PNNC como autoridad ambiental con jurisdicción en el área protegida y encargada de su manejo y administración.
- iii) El uso y aprovechamiento de los suelos está sujeto a lo que establezca el Plan de Manejo del área protegida o a lo que apruebe PNNC.

Adicionalmente, es fundamental aclarar que se considera errónea la argumentación por la cual se sostiene que es necesaria una licencia urbanística para garantizar la efectividad de los POT, pues éste es sólo un trámite o medio de verificación:

“Sin embargo, la hermenéutica planteada parte de un planteamiento inicial carente de base normativa constitucional y legal, conforme al cual la efectividad de los planes de ordenamiento territorial exige la expedición de licencias urbanísticas por parte de los curadores o las autoridades municipales competentes, de tal manera que sin estos actos de la administración local la reglamentación de usos de suelo resulta inocua. Esto no es así. En efecto, como se señaló anteriormente las licencias de urbanismo son un medio para verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de sismo resistencia en las obras que se planea ejecutar o legalizar, pero no son el único instrumento de control de cumplimiento de la reglamentación de usos del suelo, por lo cual eximir determinadas obras de este requisito no implica relevarlas del cumplimiento de las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, los cuales tienen fuerza vinculante con independencia de que quienes las realicen deban obtener o no la licencia de urbanismo.

¹⁰ ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

Los senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de administración de las áreas protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente, no requerirán licencia ambiental.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Conviene precisar, que las licencias de urbanismo no son un elemento esencial de los planes de ordenamiento territorial, sino una herramienta administrativa de control y vigilancia de los desarrollos urbanos con la que cuentan las administraciones municipales y distritales. Por ello, en cuanto se refiere a la localización de esas obras de infraestructura, para la Sala es claro que siempre deben respetar las normas de los planes de ordenamiento territorial mediante las cuales los municipios fijan los usos del suelo". (C. Const. C-145 de 2015)

En ese orden de ideas, aunque no se requiere de la licencia de construcción, por los argumentos anteriormente expuestos, el proyecto de obra que se pretenda desarrollar al interior de las áreas del SPNN sí debe ser respetuoso de:

- i) La normatividad nacional en lo referente al régimen jurídico del SPNN, especialmente frente al tipo de obras que se pueden realizar al interior de estas áreas protegidas como, por ejemplo, aquellas destinadas al cumplimiento de las funciones de control, vigilancia y administración.
- ii) La normatividad nacional de orden técnico y estructural, como las de sismo resistencia;
- iii) Los demás aspectos que deben ser evaluados o verificados a criterio de PNNC a través de conceptos técnicos proferidos por Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental, así como el Grupo de Infraestructura del nivel central o en general, de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.

Al reiterar el caso ejemplo de Cali, se puede constatar el concepto de la Dirección Territorial Pacífico, del 10 de marzo de 2017 (Orfeo 20177580002831), en el que se dice que: "Dichos elementos: usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos están contemplados a cabalidad en la Ficha Técnica realizada por el DAGMA en el mes de septiembre de 2016 y posteriormente avalada por Parques Nacionales Naturales mediante el Concepto Técnico No. 2016230000001876 del 16 de noviembre de 2016".

Así pues, se considera que, siendo PNNC la autoridad habilitada legalmente para reglamentar el uso y funcionamiento de las áreas del Sistema, es la autoridad con mayor conocimiento y condiciones para verificar la conformidad de una obra con dicha reglamentación de uso del suelo por ella definida.

6. Sobre el requerimiento de licencia de intervención y ocupación del espacio público.

Por intermedio de Oficio CU1.AD.8R-1486 del 15 de diciembre de 2016 se contempló por parte de la Curaduría Urbana 1 de Santiago de Cali que, además de licencia de construcción, se requería licencia de intervención y ocupación del espacio público para construir al interior de áreas del SPNN aquellas obras destinadas al cumplimiento del control, vigilancia y administración de PNNC.

Sin embargo, se considera que este trámite es improcedente en virtud del artículo 2.2.6.1.1.12 del Decreto 1077 de 2015, que reza:

"Licencia de intervención y ocupación del espacio público. Es la autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



(...)

PARÁGRAFO 2. Las entidades del nivel central o descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, departamental, municipal y distrital, salvo las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta, no están obligadas a obtener licencias de intervención y ocupación del espacio público cuando en cumplimiento de sus funciones, ejecuten obras o actuaciones expresamente contempladas en los planes de desarrollo nacional, departamentales, municipales o distritales, en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen”.

Adicionalmente, al revisar el Plan de Desarrollo vigente para la ciudad de Cali, se tiene que la obra a realizar –objeto de este concepto- se encuentra en el punto 2.4.2, sobre acciones interinstitucionales contra los delitos ambientales, especialmente en el sub-punto “infraestructura de control y vigilancia ambiental en las cuencas Cali y Pance (...)”.¹¹

Conclusiones:

Con base en el análisis anteriormente realizado se extraen las siguientes conclusiones:

- i) Que las áreas del SPNN son zonas que, en virtud de su estricto régimen normativo y de los artículos 35 de la Ley 388 de 1997 y 4 del Decreto 3600 de 2007, deben ser consideradas dentro del ordenamiento territorial como suelos de protección y, por tanto, tienen restricciones de urbanización y por ende, de las actuaciones urbanísticas susceptibles de licencia de construcción.
- ii) Que las áreas del SPNN, al ser zonas con restricciones de urbanización (no aptas para la ejecución de actuaciones urbanísticas) o con restricciones especiales (en este caso de orden ambiental), no hacen parte del ámbito de jurisdicción de los curadores urbanos, en virtud del artículo 2.2.6.6.1.5 del Decreto 1077 de 2015.
- iii) Que, en virtud del POT de Cali (acorde a la normatividad nacional que rige para el SPNN), se reconoce que PNNC es la autoridad ambiental con jurisdicción y competencia en el PNN Farallones de Cali y, por tanto, la encargada del manejo, administración y reglamentación de los usos del suelo, lo que incluye definir las restricciones y aprovechamientos para la construcción en esta área.
- iv) Que el régimen especial en materia de licencias urbanísticas, que desarrolla unas circunstancias que no requieren de licencia construcción, se refiere a casos en el ámbito de jurisdicción de las curadurías urbanas. En ese entendido, las obras que se puedan realizar al interior de las áreas del SPNN no se enlistan como una causal para el no requerimiento de licencia de construcción, pues alude a situaciones que exceden el ámbito de jurisdicción de las curadurías urbanas.
- v) Que el no requerimiento de una licencia de construcción para realizar obras al interior de áreas del SPNN no vulnera el principio de autonomía de los municipios y distritos porque, según ha manifestado la Corte Constitucional: i) el municipio tiene una facultad reglamentaria de los usos del suelo, a partir de lo que

¹¹ El puesto de control de El Arbolito corresponde a uno de los puntos de control de la Cuenca de Cali.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



defina la normatividad nacional al respecto; ii) hay circunstancias en las que el municipio es plenamente dependiente de la normatividad nacional –como ocurre con el estricto régimen jurídico de las áreas del SPNN–; iii) la licencia de construcción no es un elemento esencial para la efectividad de los POT.

- vi) Que en ese sentido, aunque no se requiere de licencia de construcción, PNNC sí tiene que respetar y aplicar su régimen normativo y la normatividad nacional de orden técnico y estructural (como la referida a sismo resistencia) y, a partir de ello, definir y conceptuar bajo su criterio técnico, los aspectos asociados al uso, edificabilidad, volumetría y accesibilidad.
- vii) Que tampoco se requiere de licencia de intervención y ocupación de espacio público, en virtud del artículo 2.2.6.1.1.12 del Decreto 1077 de 2015.

Con fundamento en lo anterior, se considera que es fundamental armonizar, con respecto a la jurisdicción territorial, las funciones administrativas intersectoriales de competencia y coordinación, de acuerdo a lo definido en los artículos 5 y 6 de la Ley 489 de 1998:

“Artículo 5°.- Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”.

“Artículo 6°.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

MARCELA JIMENEZ LARRARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **MAJIMENEZ**
Proyectó: Mayra Luna Gélvez – OAJ
Santiago J. Olaya G. - OAJ



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: 353 2400
www.parquesnacionales.gov.co