



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20151300001353

FECHA: 2015-03-04

PARA: **EDNA CAROLINA JARRO FAJARDO**
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
Atn. GUILLERMO ALBERTO SANTOS CEBALLOS
Coordinador Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental
Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

DE: **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico / las reservas naturales de la sociedad civil no son determinantes ambientales / taxatividad de determinantes ambientales previstos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 / categorías de protección en suelo rural previsto por el artículo 4 del Decreto 3600 de 2007 / interpretación del artículo 19 del Decreto 2372 de 2010.

Fuentes Formales: Ley 388 de 1997/Decreto 1996 de 1999/Decreto 3600 de 2007/Decreto 2372 de 2010.

Estimados Carolina y Guillermo:

Conforme a lo reglado 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, siendo por ello competente para responder la solicitud de reconsideración del concepto jurídico No. 167 del 26 de septiembre de 2012, la cual de conformidad con el memorando No. 20142000004473 del 06 de Noviembre de 2014 se fundamenta en las siguientes consideraciones:

"(...) en el concepto jurídico se concluye que las determinantes ambientales establecidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en armonía con el artículo 19 del Decreto 2372 de 2010, son aplicables a las áreas protegidas de carácter público y no a las de carácter privado como las



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Reservas Naturales de la Sociedad Civil ya que no surgen de una declaratoria estatal sino de un registro que nace de la manifestación de la voluntad de su propietario.

Sin embargo, el Decreto 3600 de 2007 (...) dispone en los artículos 2 y 4 lo siguiente:

“Artículo 2º. Determinantes. Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

“Artículo 4º. Categorías de protección en suelo rural. 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 estructural 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.
(...)

Así pues, los artículos mencionados del Decreto 3600 de 2007 desarrollan como determinante ambiental del suelo rural de municipios y distritos, las diversas categorías de suelos de protección, entre estos, las áreas de conservación y protección ambiental que están compuestas por las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que por definición del Decreto 2372 de 2010 está integrado por las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, como áreas protegidas privadas.

En consecuencia, se solicita que la Oficina Asesora Jurídica entre a revisar el análisis de Reservas Naturales de la Sociedad Civil y su carácter de determinante ambiental en razón a las normas en cita y que como áreas protegidas del SINAP, tienen un alto valor ambiental y se constituyen actualmente como referente para el ordenamiento territorial en varios municipios de Colombia.”

En consideración con la petición elevada, procederemos a plantear de nuevo el problema jurídico para después entrar a analizar las normas que regulan lo relacionado con las determinantes ambientales, las cuales sustentaran nuestra respuesta.



Problema Jurídico:

¿Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil son determinantes ambientales?

El legislador a través de la Ley 388 de 1997, Ley sobre ordenamiento del territorio, dispuso en su artículo 10 de manera taxativa, los determinantes ambientales de la siguiente manera:

“Artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

*a) Las directrices, normas y reglamentos **expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental**, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

*b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; **las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;***

*c) **Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;***

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.(...)”



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Por su parte, el Decreto reglamentario 3600 de 2007 establece:

*“Artículo 2°. Determinantes. Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo, en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a las determinantes que se desarrollan en el presente decreto, las cuales constituyen normas de superior jerarquía **en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.**”*

(...)

*Artículo 4°. Categorías de protección en suelo rural. 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 estructural 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.

1.2. Las áreas de reserva forestal.

1.3. Las áreas de manejo especial.

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.” (Subrayas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 define los suelos de protección en los siguientes términos:

“Artículo 35°.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características



Parques Nacionales Naturales de Colombia

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”

De lo anterior se colige, que unos son los determinantes ambientales a los cuales se refiere el artículo 2 del Decreto 3600 de 2007, es decir, aquellos previstos de manera taxativa por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y otros son los suelos de protección a los cuales se refiere el artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, razón por la cual, pretender hacer valer las zonas denominadas como suelos de protección como determinantes ambientales resultaría jurídicamente equivocado.

En concordancia con lo anterior, la Ley 388 de 1997 en su artículo 10 dispone un listado taxativo de determinantes ambientales sin que en el mismo figuren las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, las cuales según la clasificación prevista por el artículo 4 del Decreto 3600 de 2007 si constituyen suelos de protección.

En segundo lugar corresponde analizar el Decreto 3600 de 2007, norma en la cual se basa la Subdirección de Gestión y Manejo para solicitar la reconsideración del concepto No. 167 del 26 de septiembre de 2012, ante lo cual es importante manifestar, que tal y como lo dispone el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política Colombiana, los decretos reglamentario –naturaleza jurídica que ostenta el Decreto 3600 de 2007-, son expedidos con el fin de **cumplir la ejecución de las leyes**, que para el caso concreto es la Ley 388 de 1997, la cual tal y como ya se señaló, de ninguna manera estipuló las áreas protegidas privadas como determinantes ambientales.

Adicionalmente, debemos recordar que el Decreto 2372 de 2010 “*Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*” dispone en el artículo 19 lo siguiente en relación con las determinantes ambientales:

*“Artículo 19. Determinantes ambientales. **La reserva, alinderación declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales** y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley.” (Subrayas fuera de texto).*



Parques Nacionales Naturales de Colombia

Con referencia al artículo 19 del Decreto 2372 de 2010, es necesario recordar que la reserva, alinderación y declaración son aspectos **propios de las áreas protegidas de carácter público** y no de las privadas, razón por la cual, de lo dispuesto por dicha norma, en concordancia con lo previsto por la Ley 388 de 1997, se colige que nuestro ordenamiento normativo, se refiere únicamente a las áreas protegidas públicas como determinantes ambientales.

Del análisis normativo realizado, se concluye que si bien todas las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituyen suelos de protección en los términos del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, no todas las áreas protegidas como categoría de suelos de protección que son, constituyen determinantes ambientales, las cuales se reitera, tan solo corresponden a las previstas por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y son reiteradas por el artículo 19 del Decreto 2372 de 2010.

No obstante lo anterior, si bien esta oficina reitera lo manifestado mediante concepto No. 167 del 26 de septiembre de 2012, respecto a que las Reservas Naturales de la Sociedad Civil no se consideran determinantes ambientales, no implica que las mismas se encuentren desprovistas de mecanismos de protección, pues tal y como lo dispone el artículo 11 del Decreto 1996 de 1999, los titulares de estas áreas que se encuentren debidamente registradas, cuentan con ciertos derechos tales como el derecho de participación en los procesos de planeación de programas de desarrollo y el consentimiento previo para la ejecución de inversiones públicas que las afectan.

Adicionalmente, tal y como lo dispone el artículo 8 del Decreto 2372 de 2010, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil podrán hacer parte o conformar subsistemas de gestión de áreas protegidas, lo cual demuestra por una parte la importancia que dichas áreas tienen para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país, y por otra parte, que cuentan con mecanismos de gestión que permiten su fortalecimiento.

De esta manera, damos por resuelta la solicitud de reconsideración de concepto presentada.

Cordialmente,

TRAMITADO VIA ORFEO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectaron: Laura Rodríguez/Jaime Andrés Echeverría.

Proyecto. JECHROD